

A. M. P. Knoers*

Samenvatting

Het overheidsbeleid bevordert sedert de tweede helft van de jaren tachtig de autonomie van de school. Hoewel de term van recente datum is, heeft autonomie van de school haar wortels in het recht op vrijheid van onderwijs geregeld in de Grondwet van 1917.

In dit artikel staan de vragen centraal of de veronderstelling gerechtvaardigd is dat vergroting van de autonomie van de school gepaard gaat met verhoging van de kwaliteit van het onderwijs, en zo ja, welke consequenties dit heeft voor de kwaliteit van de leraar.

Omdat het begrip autonome school niet eenduidig is, wordt gekozen voor het model van operationele autonomie van Marx. Dit model vereist uitbreiding van de professionaliteit van de leraar van de klas naar de school. Dat houdt zware vereisten in, omdat niet een accentverschuiving van klastaken naar schooltaken, maar zowel een onverminderde vakdeskundigheid als expertise voor vakoverschrijdende taken wordt gevegd. Een uitdaging voor toekomstig leraarschap!

1 Een historische terugblik ter inleiding

Autonomie is in oorsprong een juridisch begrip uit het volkerenrecht en uit het staatsrecht. In het laatstgenoemde recht is het volgens Van Dale "de bevoegdheid van rechtsgemeenschappen van lagere orde dan de staat algemeen bindende voorschriften te geven in eigen aangelegenheden". Aanvankelijk had het dus betrekking op provincies en gemeenten, maar later werd het ook toegepast op andere publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals openbare

scholen, en zelfs op privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals bijzondere scholen.

Autonomie betreft dan de machtsverdeling tussen de centrale overheid en lagere overheden of groepen, scholen of organisaties.

Hoewel de term 'autonome school', in het voetspoor van de thematiek van de autonomie van de universiteit pas in de jaren zeventig begint op te duiken - de oudste vermelding is te vinden in een artikel van Leune in *Pedagogische Studiën* van 1970 -, is de zaak zelf van minder recente datum¹. Autonomie van scholen is in wezen een uitvloeisel van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, gewaarborgd door de Grondwet van 1917 (gewijzigd in 1983 en 1987), in art. 23, de leden 2 en 5.

Lid 2 daarvan luidt:

"Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen".

En lid 5:

"De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting".

Hoewel alleen het richtingbegrip in de Grondwet wordt vermeld, zijn de beide andere van de trias van vrijheden, die van stichting en die van inrichting "als een daarvan afgeleide component te beschouwen" (Drop, 1985).

En waar het hier vooral om de vrije of autonome inrichting van scholen gaat, "besturen van rechtspersonen waarvan de bijzondere instellingen uitgaan, zijn vrij in de inrichting van de bestuurlijke organisatie en de huishoudelijke gang van zaken binnen de instelling, ook indien deze niet direct met de vrijheid van richting samenhangen", aldus de staatsrechtkundige Kortmann, geciteerd door Akkermans (1993).

Volgens Akkermans behoort daartoe ook de

* Dit artikel is een bewerking van een key note-lezing gehouden op de ORD in Maastricht in mei 1993.

“benutting van vrije beleidsruimte door het bevoegde gezag van een instelling” van openbaar of bijzonder onderwijs.

Ook al voordat allerwegen over autonomie van scholen werd gesproken bestond dus de vrijheid om het onderwijs binnen zekere randvoorwaarden als school zelf vorm en inhoud te geven.

De vrijheid van inrichting houdt een groot aantal zaken in. Deze “betreffen het benoemingsbeleid van personeelsleden, het toelatingsbeleid van leerlingen, de onderwijskundige en organisatorische inrichting en de inrichting van de bestuursorganisatie, aldus Van Esch, Lamers en Vrieze (1992), in het voetspoor van Drop (1987). In het confessioneel onderwijs behoren daar ook godsdienstonderwijs en vieringen toe. Velen rekenen daar ook toe de vrijheid “om pedagogisch-didactische uitgangspunten te realiseren” (Van Esch e.a., l.c.). Men denke vooral aan de zogeheten Vrije Scholen en aan andere zogenaamde ‘traditionele’ vernieuwingsscholen; in dit geval omvat de vrijheid van inrichting dus meer dan die van richting. Dat de vrijheid van inrichting niet zonder meer een afgeleide is van de vrijheid van richting brengt vertegenwoordigers van koepelorganisaties van zowel bijzonder als openbaar onderwijs in het algemeen tot de mening dat de vrijheid van inrichting voor openbaar en bijzonder onderwijs van gelijke omvang is (Van Esch, e.a., 1992).

Die vrijheid werd door veel scholen echter onvoldoende benut. Dat bleef blijkens onderzoek ook het geval, nadat het bijzonder onderwijs naar aanleiding van de discussienota “Bouwen aan de relatief autonome school” (N.K.S.R., 1979), in de wandeling met het acroniem BARAS-nota aangeduid, de keuze voor een relatief autonome school had bepleit.

Die nota onderscheidde, mede onder invloed van de dissertatie van Marx, een drietal schooltypen, namelijk de school waar de autonome docent de overheersende factor is, de school die hiërarchisch bestuurd en beheerd wordt en de school die het accent legt op samenwerking van de geledingen. Afgezien van de vraag of de driedeling voldoende onderscheidend is, waar het om ging was de keuze van het derde type, *de relatief autonome school* genoemd.

In een volgende nota van de N.K.S.R.-

werkgroep 2000 (N.K.S.R., 1989), als reactie op de ministeriële nota “De school op weg naar 2000” (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988), werd een pleidooi gehouden om verder te bouwen aan de relatief autonome school. Benadrukt werd nog eens dat de autonomie relatief is, want “begrensd door regelgeving en facilitering van de kant van de overheid” (N.K.S.R., 1989). Het begrip ‘relatief’ houdt in dat de handelingsvrijheid van de school slechts betrekkelijk is door gebondenheid aan de randvoorwaarden van de overheid, die ook bij FBS- en lump sum-financiering het recht behoudt en opeist op controle en sancties achteraf en op het stellen van beroepsvereisten aan docenten vooraf, althans tot op heden.

Dat stellen van beroepsvereisten, in de beleidsnota van de toenmalige staatssecretaris Wallage “Beroepsvereisten voor leraren” (1990) nader omschreven, behelst een operationalisatie van het begrip ‘bekwaamheid’, vermeld in het genoemde lid 2 van art. 23 van de Grondwet als een beperking van de onderwijsvrijheid: “behoudens...het onderzoek naar de bekwaamheid...van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen”.

De Kamer heeft deze nota niet willen behandelen in afwachting van het rapport van de Commissie Toekomst Leraarschap - ook wel commissie-Van Es genoemd.

In dit rapport “Een beroep met perspectief” (Commissie toekomst Leraarschap, 1993) worden die beroepsvereisten afgewezen. “Op schoolniveau moet worden vastgesteld aan welke beroepseisen leraren moeten voldoen”, zo luidt het daar (l.c., p. 87). Dat hangt samen met een opvatting over autonomie van scholen waarin het begrip ‘relatief’ nog verder naar de achtergrond schuift en de overheid ‘een nieuwe rol’ krijgt toegewezen die praktisch alleen neerkomt op bekostiging en op controle achteraf.

De beroepseisen die de school volgens de commissie stelt zijn overigens vooral functie-eisen, afgesproken tussen werkgevers (= schoolbesturen), werknemers en overheid in een landelijk raamwerk en in een overeenkomst op regionaal niveau vastgesteld tussen werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers.

Door de taken in het primaire proces van onderwijsgeven slechts als een functie te be-

schouwen biedt de commissie m.i. onvoldoende garantie dat aan de grondwettelijke eis van bekwaamheid wordt voldaan. Niet in te zien valt hoe een functie aan de veelzijdige eis van bekwaamheid van de leraar in een 'extended professionalism' - op dit begrip wordt teruggekomen - tegemoetkomt. Bovendien is volgens art. 23, lid 2 van de Grondwet, zoals wij eerder zagen, niet de school zelfstandig noch sociale partners in landelijke afspraken of regionale overeenkomsten (convenanten), maar de overheid, d.i. regering en parlement, die via de wet het onderzoek naar de bekwaamheid van hen die onderwijs geven regelt. Convenanten kunnen de dialoog tussen de werkgevers, regering en parlement, en hun besluitvorming niet vervangen.

Volgens de Grondwet moeten de onderwijsbekwaamheden, dus moeten de beroepsvereisten 'bij de wet' geregeld worden. Ook de Staatssecretaris wil dat de beroepsvereisten 'in regelgeving vastgelegd worden'. De term regelgeving lijkt explicieter te willen aangeven dat met 'wet' ook een wet in materiële zin, als bijv. een a.m.v.b. kan worden aangeduid (Mentink & Akkermans, 1986), maar via de voorhang-procedure heeft ook de Kamer daar invloed op, indien zij dat wil. (Drop, 1985).

Niet onbelangrijk is hoe beroepsvereisten gedefinieerd zijn. In "Beroepsvereisten voor Leraren" (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1990) worden zij aldus omschreven: "Kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover leraren bij de aanvang van de beroepsuitoefening dienen te beschikken". Het zijn dus 'entree-eisen', d.w.z. dat zij een beperkter omvang hebben dan bedoeld in de Grondwet, die de bekwaamheid van hen die onderwijs geven niet beperkt tot hun startcompetentie.

De beleidsnotitie onderscheidt twee hoofd-categorieën van beroepsvereisten: 'kwaliteiten betreffende de vakinhoud en betreffende de onderwijskunde'. Aan beide zal in het vervolg gerefereerd worden. Het is echter van belang vast te stellen wat blijkens de beleidsnotitie onderwijsskundige vereisten valt, namelijk 'o.a. leerlingbegeleiding, onderwijsleerprocessen, relatie onderwijs-samenleving, functioneren binnen het schoolteam en vak(gerichte) didactiek'. Met nadruk zij hier vermeld dat blijkbaar ook de macroproblematiek 'onderwijs-

samenleving' en de mesoproblematiek 'functioneren binnen het schoolteam' daartoe wordt gerekend. Voor leraren in de autonome school is dat van groot belang, zoals nog zal blijken.

Van ministeriële zijde was al vóór het verschijnen van de discussienota "De school op weg naar 2000" (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988) een grotere autonomie bepleit voor instellingen van hoger onderwijs in de zogenaamde HOAK-nota (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1985).

Daarin werden autonomie en kwaliteit van onderwijs in verband met elkaar gezien, niet in die zin dat daartussen een causaal verband werd verondersteld, maar omdat de veronderstelling gewettigd werd geacht dat de grotere mogelijkheid om zelf meer vorm en inhoud te geven aan het programma, met name door het ontwikkelen van nieuwe studierichtingen, de kwaliteit van onderwijs zou kunnen verhogen: een conditioneel verband derhalve. Kwaliteit van onderwijs zou namelijk gebaat zijn bij een combinatie van maatregelen: vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen, globalisering van de overheidsregelingen, deregulering dus, en kwaliteitsbewaking achteraf. De autonomie zou vooral kunnen worden vergroot door lump sum-financiering. De kwaliteitsbewaking zou in handen moeten komen van inmiddels alom functionerende visitatie-commissies. Bij constatering van een voortdurend tekortschieten zou de overheid sancties kunnen opleggen met als uiterste sanctie beëindiging van de bekostiging.

Hier wordt geraakt aan het dilemma dat een grotere autonomie, in de zin van een betere benutting van de vrijheid van inrichting, in een spanningsverhouding kan verkeren met hogere kwaliteitseisen of eisen van deugdelijkheid. Dat stelt dus het *probleem* of kwaliteitsverhoging wel mogelijk is bij een deregulerend en autonomiserend overheidsbeleid, een probleem, voor wat de kwaliteit van de leraar betreft, dat in deze bijdrage nader zal worden geanalyseerd.

2 Deregulering en autonomie

Autonomisering houdt in het vergroten van de beleidsruimte en van het beleidsvoerend vermogen van scholen.

Door globalisering van regelgeving of deregulering krijgen scholen een grotere *beleidsruimte*. Dat wil volgens Marx (1990) zeggen "dat scholen keuzemogelijkheden hebben, waardoor zij een eigen beleid kunnen voeren, passend bij hun voorkeuren, hun vermogens en diverse situatieve gegevenheden". Het gaat hier niet alleen om een andere beheersmatige aanpak, mogelijk gemaakt door lump sum- en FBS-financiering. Het betreft ook het terrein van de vormgeving en inrichting van het onderwijs (de onderwijskundige aspecten). Het innovatieve karakter van de autonomisering hangt echter vooral samen met een opheffing van de strikte scheiding tussen beheersmatige en onderwijskundige taken, "resultierend", aldus Giesbers, Schuit en Silverentand (1987) "in een door schoolleiding en docenten gezamenlijk te dragen verantwoordelijkheid voor het professionele en bureaucratische domein". Daar wordt verderop op teruggekomen.

Wat het *beleidsvoerend vermogen* van de school aangaat, d.i. volgens Marx (1987) de mate waarin scholen in staat zijn een eigen beleid te voeren, maken Giesbers en Marx (1986) gebruik van het begrippenpaar: objectief aanwezig autonomie en feitelijk gebruikte autonomie. De aanwezige beleidsruimte wordt door scholen niet steeds effectief benut. Ook als scholen zich daarvan bewust zijn laten zij het soms toch na, omdat het veel energie kost, terwijl de mogelijke verbeteringen van het onderwijs tamelijk gering lijken. Mogelijk spelen hierbij de horror novi en het ontbreken van een zekere gewenning om met de nieuwe mogelijkheden om te gaan een rol en wat de leraren betreft zeker ook de vrees om hun individuele autonome positie te verliezen. De commissie Van Es noemt dit een van de schijnzekerheden die leraren, vindt zij wat gemakkelijk, zullen moeten loslaten.

Daarbij speelt een ander begrippenpaar eveneens een rol, namelijk externe en interne autonomie. Externe autonomisering bevordert vooreerst de externe autonomie, dat is de mate waarin het bestuur van de school en bij mandaat ook de schoolleiding een eigen beleid kun-

nen voeren op basis van overheidsregelingen. Interne autonomie geeft de mate aan waarin de leiding van de school aan middenkader en leraren toestaat eigen beslissingen te nemen in het kader van externe regelgeving en externe autonomie (Giesbers & Marx, 1986).

Reële autonomie veronderstelt niet alleen feitelijke autonomie en niet slechts externe en interne autonomie. Reële autonomie veronderstelt ook een feitelijk beleidsvoerend vermogen van de school als geheel en coördinatie tussen de taken van het bestuur, van de schoolleiding, waaraan taken door het bestuur gemandateerd zijn, en van het docententeam, dat daarin niet te autonoom moet functioneren.

Wat het schoolbestuur betreft somt Leune (1987) zestien bevoegdheden en daaraan verbonden taken op. Detering en Kalkman (1988) noemen zelfs 62 taken in achttien verschillende beleidsdomeinen. Deze taken hebben "behalve met de oprichting van de school vooral te maken...met de inrichting en instandhouding binnen het kader van door de overheid gestelde regels en de statuten van de scholen". (Knoers, 1992).

De coördinatie van de taken van bestuur en schoolleiding ontstaat door geregeld overleg en doordat het bestuur een deel van zijn taken aan de schoolleiding kan mandateren. "De schoolleiding is daardoor in de gelegenheid de condities te scheppen waardoor het team van docenten kan functioneren op een wijze die hun kwaliteit tot haar recht doet komen en bevordert. Een goed schoolmanagement is daarvoor een voorwaarde" (Knoers, 1992).

3 Verschillende modellen van autonomie, in het voetspoor van Marx

Om te kunnen nagaan wat het voorgaande voor leraren betekent heeft het zin eerst stil te staan bij de drie modellen van autonomie die Marx onderscheidt en waarbinnen de taken van docenten, gerelateerd aan die van schoolleiding en schoolmanagement verschillen.

Marx (1990) maakt onderscheid tussen drie gradaties van autonomie, die hij aanduidt als modellen - die dus nog empirische toetsing behoeven - en waarin een bepaald profiel van be-

leidsruimte steeds samengaat met een karakteristiek beleidsvoerend vermogen, maar ook met een bepaalde schoolorganisatie. Binnen die modellen bestaat ook een eigen professionele cultuur die met name voor de leraar belangrijke consequenties heeft.

Van een *beheersmatige autonomie* is sprake, wanneer binnen een segmentale schoolorganisatie (Marx, 1975) een grotere beleidsruimte dan binnen het meer door de overheid gereguleerd onderwijs ontstaat door invoering van het formatiebudget-systeem. Daardoor is de schoolleiding in staat meer functiedifferentiatie in leeraarstaken te bevorderen ten gevolge van de iets vrijere bestedingsmogelijkheden van het toegekende budget. Het beleidsvoerend vermogen is daardoor wel groot, maar nog in hoge mate beheersgericht. Dat betekent ook dat de vak-professioneel-individualistische cultuur van de docenten blijft bestaan. Docenten behouden hierin dus een grote individuele autonomie, al wordt de daaruit voortvloeiende vakprofessionele gedragsoriëntatie ingeperkt door het functioneren binnen vaksecties, die grotere verantwoordelijkheden van zelfbeheer, taakstellend budgetteren en contractmanagement zullen krijgen bij de nieuwe bekostigingssystemen zoals FBS (Hylkema, 1990).

Tussen haakjes dient opgemerkt dat de strikte individuele autonomie, het zogenaamde isolement waarin de docent volgens de commissie-Van Es zou verkeren, thans nauwelijks meer bestaat. Scholen zijn al lang op weg naar een groter wordende relatieve autonomie.

De volgende gradatie van autonomie, het *operationele model*, wordt mogelijk gemaakt door de verdergaande beheersmatige deregulering van het lump sum-systeem. Lump sum-bekostiging houdt in "dat aan scholen vooraf een budget voor personele uitgaven ter beschikking wordt gesteld, per school berekend aan de hand van een aantal objectieve criteria (met name leerlingaantallen, gemiddelde kosten per arbeidsplaats, enz.)" (De school op weg naar 2000, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1988), maar uiteraard met inachtneming van de algemene arbeidsvoorwaardelijke regels. "Essentieel daarbij is dat de scholen de mogelijkheid krijgen zelf hun formatie vast te stellen" (l.c. p. 15), teneinde de efficiency en de kwaliteit van het onderwijs te verhogen.

De Commissie Hirsch Ballin (Verantwoordelijkheid voor onderwijs, 1989) die gevraagd werd advies aan de minister uit te brengen over de zojuist genoemde nota is onder voorwaarden van met name een adequate nullast en toereikende dekking bij risico akkoord gegaan met de lump sum-bekostiging.

De zo bekostigde operationeel autonome school kent volgens Marx (1990) een coöperatief gereguleerde organisatie, een collegiaal gekleurde professionele cultuur en een integreerend beleidsvoerend vermogen. Later wordt daarop teruggekomen.

Nu wordt eerst kort stilgestaan bij het derde door Marx genoemde zogenaamd *strategisch autonomiemodel*. Zowel de operationele als de strategische autonomie beperkt overigens de individuele autonomie van de leraar in de klas en vergroot anderzijds zijn straks nog te bespreken 'extended professionalism' in de zin van Hoyle (1975).

De strategische autonomie voltrekt zich in een lerende organisatie, die wordt gezien als een informatie vergarend en verwerkend systeem (Marx, 1990). De strategisch autonome school is gekenmerkt door een zo grote beleidsruimte dat betrokkenen hun beleid overwegend zelf bepalen, dat zij grote openbaarheid betrachten omtrent de beleidsvoering van de school en over de daarmee bereikte resultaten en over de eigen kwaliteitszorg (zelfevaluatie). Men kan dus spreken van een groot innovatief beleidsvoerend vermogen en een open pluri-forme cultuur.

Er bestaan in dit model weliswaar vaksecties, maar die zijn weinig dominant. "De samenwerkingsvormen van docenten in de schoolorganisatie zijn primair gegroepeerd rondom leerlingen" (Marx, 1990). Aan zowel docenten als aan leerlingen in deze 'bedrijvige school' worden zware eisen gesteld aan motivatie en engagement. Deze door Marx ideaal geachte strategisch autonome school, die ook de commissie-Van Es voor ogen lijkt te hebben gestaan, blijkt zelfs door grote, duizenden studenten omvattende instellingen als universiteiten en hogescholen nauwelijks te realiseren en is voor scholen in basis- en voortgezet onderwijs te mooi om waar te zijn. Scholen zijn voornamelijk te zeer aangewezen op ondersteuning van onderwijsorganisaties en verzorgingsinstellingen om zulk een beleid te voeren. Men

ziet bij de globalisering van de regelgeving scholen zelfs in moeilijkheden geraken bij het bepalen van eigen beleidsruimte en benutting van het eigen beleidsvoerende vermogen en hun toevlucht zoeken bij grote centrale diensten of organisaties zoals O.M.O., die voor scholen gezamenlijk beheer voeren en beleidsadviezen aan hen verstrekken.

Te mooi om waar te zijn is ook de autonome school als "een moderne professionele arbeidsorganisatie" van de commissie-Van Es, die gemodelleerd lijkt te zijn naar instellingen van h.b.o. en w.o. en die dan ook als voorwaarde heeft de door de commissie-Van Es evenals door de overheid aangeprezen schaalvergroting.

4 De professionaliteit van de verschillende functionarissen en in het bijzonder van de leraar in de operationeel autonome school

Marx is van mening dat een operationele beleidsruimte en een integrerend beleidsvoerend vermogen alleen te realiseren lijken bij lump sum-bekostiging, zoals in het m.b.o.

Ook in het FBS is echter operationele autonomie realiseerbaar.

Het verschil tussen FBS en lump sum zit vooral daarin dat in het FBS aan de school slechts de *volumecomponent* van het personeel wordt toegekend, dus: formatie, garantie, vervanging, etc. in de vorm van rekeneenheden. De *prijsc*omponent van het personeel blijft op declaratiebasis vergoed.

Ook FBS maakt meer autonomie in het personeelsbeleid mogelijk door grotere ruimte voor functiedifferentiatie, poolen, overhevelen, verzilveren.

Aangezien basisscholen in het algemeen relatief klein zijn en de voordelen van FBS vooral bij een grotere schaal van scholen wordt genoten, terwijl ook het groepslerarensysteem van het basisonderwijs functieverdeling en functiedifferentiatie minder gemakkelijk maakt dan het vaklerarensysteem in het voortgezet onderwijs, zal het hierna volgende grotendeels betrekking hebben op het voortgezet onderwijs.

Dat is één reden waarom niet wordt meegegaan met de gedachte van de commissie-Van Es dat leraren bovenbouw basisonderwijs ook wel onderwijs kunnen geven in de basisvorming. Op een andere reden wordt in de slotparagraaf teruggekomen.

Van belang in een operationeel autonome school, die verre de voorkeur verdient, is het integrerend beleidsvoerende vermogen. Omdat externe regels met hun coördinerende werking ten dele vervallen is een sterkere interne regelgeving noodzakelijk om coördinatie tot stand te brengen.

Bij mandatering door het bestuur zou een top down-model van schoolleiding naar en over onderwijzend en overig personeel kunnen ontstaan. Dat zou het beleidsvoerende vermogen weinig operationeel maken, aangezien het niet uitgesloten is dat het personeel dan meer als weerstand dan als mede-opwekker van energie gaat werken. Integrerend beleidsvoerende vermogen ontstaat alleen bij een coördinatie binnen een coöperatief gereguleerde organisatie (Marx, 1990), waarin de professies van vakinhoudelijke en onderwijskundige aard en van management in onderlinge harmonie samenwerken. (Bedacht dient daarbij wel te worden dat in scholen in tegenstelling tot wat in lerarenopleidingen het geval is de vakinhoudelijke en onderwijskundige professie behoren samen te vallen in een persoon. In het leren integreren van die aspecten van de lerarenprofessie hebben opleidingen een duidelijke taak). Indien die harmonische samenwerking gelukt, doorbreekt dat de individuele autonomie van de leraar en is ook voldaan aan het vereiste van een collegiale cultuur, waarin functiedifferentiatie niet ten koste gaat van onderlinge collegialiteit.

Volgens onderzoek van Slegers, Bergen en Giesbers (1992) zijn scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerende vermogen, die het meest met het hier beschreven operationele model overeenkomen, scholen die in redelijke mate onderwijskundig beleid voeren, vooral ten aanzien van leerlingbegeleiding, en die hun beleidsruimte het best benutten. (Men zie ook Slegers (1991) in wiens onderzoek o.m. een zekere empirische toetsing van het werk van Marx is te vinden).

De taken van het management zijn velerlei. Te denken valt onder meer aan: algemene lei-

ding, afstemming van het overleg op schoolniveau, personeelsbeleid, externe contacten, onderwijskundige vormgeving, roosterzaken, leerlingzorgsysteem, toezicht op de beleidsuitvoering en conditionele beheersaspecten zoals zorg voor rechtsposities, voor financiën, voor gebouwen, voor onderhoud en schoonmaak. Verder dient er aandacht te zijn voor marketing (p.r.), contacten met MR en ouderraad, voor buitenschoolse activiteiten, etc. De totale directie onder leiding van één of meer directeuren, waaraan een aantal adjuncten is toegevoegd, is verantwoordelijk voor deze taken. Zij wordt daarin bijgestaan door het middenmanagement dat eveneens coördinerende taken heeft. Smets (1986) rekent tot het middenmanagement o.m. afdelingsleiders, brugklascoördinatoren, leerjaarvoorzitters, stafcoördinatoren, projectleiders, voorzitters van commissies, zoals die van onderwijs, sectievoorzitters. Hij onderscheidt hen van staffunctionarissen in het middenkader, die wel gespecialiseerde taken hebben, maar geen leiding c.q. opdrachten geven. Het betreft hier functionarissen als leerlingbegeleider, decaan, remedial teacher, biblio/videotheekhouder. Hylkema (1990) rekent op die grond de vaksectievoorzitters niet tot het middenmanagement. Zij hebben volgens zijn onderzoek geen "leidinggevende en coördinerende taken".

Hoewel het ministeriële voorstel Hoofdlijnen formatiebudgetsysteem (1989) de functie van de schoolleiding daarin cruciaal acht, wordt de realisatie van een "aanvaardbare taakverdeling en taakbelasting en van gemotiveerde, met elkaar in teamverband samenwerkende leraren" (p. 42) noodzakelijk gevonden.

Integrerend beleidsvoerend vermogen van scholen wordt werkelijk benut, wanneer de taken aanvaardbaar worden verdeeld, zodat de taakbelasting evenredig drukt op de schouders van alle functionarissen binnen de school en zodat een team ontstaat dat samenwerkt om het onderwijs volgens een eigen profiel te optimaliseren.

Meer dan in een segmentale schoolorganisatie met een beheersmatige beleidsvoering wordt in het operationele model een groot aantal bestuurstaken aan de directie gemandateerd. De directie voert het beleid op basis van een door het bestuur gehonoreerd beleidsplan. Tot die beleidsvoering behoren: beleidsvoorberei-

ding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering. De ook tot de beleidsvoering te rekenen beleids-evaluatie wordt verricht door het bestuur onder meer op basis van gegevens die door het management worden aangereikt.

De verantwoordelijkheid van de professionals in de schoolleiding is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het totale management en wordt derhalve collegiaal en in overeenstemming met ieders kwalificaties gedragen. Beleidsinitiatieven moeten in het collegiale overlegsysteem van het operationele model van onderop gesteund worden. "Het systeem moet uiteindelijk beleidsvoorstellen genereren die aan het bevoegd gezag ter goedkeuring kunnen worden voorgelegd" (Fonderie & Marx, 1986).

Ook de leraren functioneren in een operationeel autonome school meer dan in een segmentale organisatie in een schoolteam in samenwerking met schoolleiding, middenmanagement en overig middenkader.

In het schooleffectiviteitsonderzoek worden als gunstige organisatorische condities o.a. gevonden: onderwijskundig leiderschap, gecombineerd met een gemeenschappelijke prestatiegerichtheid van leiding in consensus met bekwame docenten (Scheerens, 1989).

Voor de docenten betekent dat functioneren in een schoolteam, als hun school nog een ouderwetse school was, een grote omschakeling, want niet alleen verliezen zij een deel van hun individuele autonomie, maar zij moeten in een uitgebreider veld leren opereren samen met anderen. "Er vindt een verschuiving plaats van hun microniveau naar het mesoniveau van de school" (Giesbers & Marx, 1986), maar dat maakt leraren niet minder belangrijk. Scheerens (1989, p. 153) stelt het zo: "een zekere aantasting van de professionele autonomie behoeft de erkenning van de professionele status van het leraarsberoep niet aan te tasten." Die verschuiving naar het mesoniveau maakt het functioneren van de leraar meer collegiaal en derhalve meer overeenkomstig het werk van echte professionals (Knoers, 1992).

Maar bovendien wordt hun professionaliteit uitgebreid in de zin van Hoyle (1975), die een onderscheid maakt tussen 'restricted' en 'extended professionalism'. De beperkte professionaliteit is gekenmerkt door de karakteristieken van de individueel autonome leraar, die zoals

Lagerweij (1991) het eens ludiek geformuleerd heeft "Koning, keizer, admiraal in eigen klaslokaal" is, een lokaal dat de publieksuitgave van de commissie-Van Es "Het gedroomde koninkrijk" (Langelaan, 1993) noemt.

Volgens Hoyle (1975) heeft de uitgebreide vorm van professionaliteit, in de bewerking die Giesbers en Bergen (1992) van zijn opvatting geven de volgende kenmerken: Deze leraar

- acht gezamenlijk(e) beleid en besluitvorming op vakinhoudelijk en vakoverstijgend niveau essentieel voor goed onderwijs,
- benadrukt professionele samenwerking,
- heeft een grote betrokkenheid bij vakoverstijgende activiteiten,
- ziet theorie en resultaten van onderzoek als een waardevolle aanvulling van eigen ervaring,
- plaatst de microsituatie van zijn klas in de bredere meso- en macrocontext van school en maatschappij,
- vergelijkt de eigen didactische aanpak met die van collega's of wat uit onderwijsexperimenten naar voren komt,
- houdt de professionele literatuur bij,
- participeert aan nascholing ook wanneer die een theoretisch aspect van het docent-zijn betreft,
- beschouwt het geven van onderwijs als een rationele kunde."

Het is uiteraard niet zo dat de uitgebreide vorm van professionaliteit die van de beperkte vorm geheel kan vervangen. De beide vormen worden door Giesbers en Bergen complementair genoemd, niet geheel terecht trouwens, omdat sommige kenmerken van beide elkaar wederzijds uitsluiten. Men kan om een voorbeeld te noemen niet tegelijkertijd 'weinig interesse in en kennis hebben van de professionele literatuur' (beperkte professionaliteit) en 'de professionele literatuur bijhouden' (uitgebreide professionaliteit). Het een is niet het complement van het ander. Uiteraard zijn de ook binnen de beperkte professionaliteit aanwezige goede vakkennis, sterke gerichtheid op de klas, eigen ervaring en didactische aanpak voor elke leraar van betekenis. In een operationeel autonome school zijn deze echter niet de enige belangrijke kenmerken en moeten met name eigen ervaring en didactische aanpak gerespecteerd worden en in overeenstemming ge-

bracht met die van het team en met die in onderzoek effectief zijn gebleken. Dat de leraar daarbij slechts aan kwaliteit kan winnen is het onderwerp van het volgende deel van dit artikel.

5 Een beargumenteerde veronderstelling

Verscheidene onderwijskundigen (Giesbers & Marx, 1986; Lagerweij, 1988; Hoeben, 1993), maar ook de commissie-Van Es, zijn van oordeel dat de leraar zijn huidige individuele autonomie moet opgeven door te gaan functioneren in teamverband. In dit verband is wel aangedrongen op het ontwikkelen van "collegiale professionaliteit" (Knoers, 1992).

De veronderstelling achter dit oordeel is dat het functioneren binnen een autonome school de kwaliteit van de leraar kan verhogen. Hier wordt in verband daarmee een wat ander accent gelegd dan de commissie-Van Es doet. De commissie stelt: de professionalisering moet vorm krijgen in de ontwikkeling van de school als moderne professionele arbeidsorganisatie in plaats van een zelfstandige ontwikkeling van de professionaliteit van het individu. Dus kort geformuleerd: voor een meer professionele leraar is een autonome school nodig.

De hier geponeerde stelling is: er komt door een verandering in de relatie overheid-onderwijsveld een autonome school. Dat moet gevolgen hebben voor de professionaliteit van de leraar. Maar de veronderstelling houdt, zoals gezegd ook in, dat de kwaliteit van de leraar kan worden verhoogd. Empirische gegevens daarvoor ontbreken uiteraard nog. Daarom wordt volstaan met een argumentatie, een soort theoretische onderbouwing met een wat zware term.

De argumentatie met betrekking tot deze veronderstelling gaat uit van de doelstellingen van de school in het algemeen en van de autonome school in het bijzonder. De school is een cliëntgecentreerd systeem waarin aan de leerling als cliënt diensten van onderwijs en opvoeding c.q. vorming worden aangeboden. Dat is alleen op samenhangende wijze mogelijk wanneer de school als geheel, dus schoolleiding en overig management en het gehele team van docenten met op elkaar afgestemde, collegiale, de leerling begeleidende taken optimaal functio-

neert. Dat is zoals wij zagen ook in overeenstemming met schooleffectiviteitsonderzoek.

Wanneer de doelstellingen en taken van de leraren in de verschillende klassen of groepen en in de verschillende vakken strijdig zijn of slecht op elkaar afgestemd, zijn de leerlingen met hun diensten niet werkelijk gediend, omdat zij dan of in verwarring geraken of op eigen integratie van het pluriforme aanbod zijn aangewezen op een leeftijd waarop zij daartoe of nauwelijks of althans niet ten volle in staat zijn.

De leerling wint dus bij een samenhangende, cliëntgecentreerde aanpak, en daar gaat het in de eerste plaats om. Maar ook de leraar vaart er wel bij door uitbreiding van zijn professionaliteit in de zin van Hoyle (1975) van de klas naar het terrein van de school, zodat bepaalde taken van de school niet langer het alleenrecht zijn van schoolleiding en middenkader.

Uiteraard worden specifieke taken en functies uitgeoefend door speciaal daarvoor opgeleide of bij- of nageschoolde personen: de primaire onderwijstaken door de leraren, de verscheidene specifieke leerlingbegeleidende taken door middenkaderfunctionarissen. Maar de verantwoordelijkheid voor wat in de school aan onderwijs en opvoeding c.q. leerlingbegeleiding wordt geboden is een gezamenlijke, collegiaal gedragen verantwoordelijkheid. Ook de leraren worden dus op meer kwaliteiten aangesproken dan uitsluitend hun onderwijzende taken. Het gaat echter niet alleen om meer kwaliteiten, maar in hun speciale functies ook om hogere kwaliteit.

Eerder werd met Giesbers en Bergen samengevat wat de uitgebreide vorm van professionaliteit volgens Hoyle (1975) inhoudt. Het gaat niet alleen om een gezamenlijk vaksectiebeleid, maar ook om vakoverstijgend beleid en om betrokkenheid bij vakoverstijgende activiteiten; bij wijze van voorbeeld: worden in de basisvorming de vakken biologie en natuur- en scheikunde gegeven of worden ze samengevoegd in een leergebied als 'natuur'. Het betreft ook een betrekken van theorie en onderzoeksresultaten, dus van gesystematiseerde en theoretisch onderbouwde praktijkkennis (Verloop, 1991) bij de eigen ervaring. Ook behoort daartoe het bijhouden van professionele literatuur, niet alleen in vakinhoudelijke, maar in ruimere zin en vooral het participeren aan pe-

riodieke nascholing. Wat dit laatste punt aangaat is opgemerkt door ARBO en ARVO en door vele onderwijskundigen, laatstelijk nog door Hoeben (1993), dat professionalisering van de leraar niet afhankelijk kan zijn van de initiële opleiding alleen. Dat standpunt werd overigens al in 1966 door de COL vertolkt. De initiële opleiding kan zich slechts richten op de startcompetentie, op de beroepsvereisten als entree-eisen dus. Periodieke en continue nascholing zal de professionaliteit in stand kunnen houden en verder kunnen uitbreiden. Natuurlijk kan van de autonome school gevraagd worden zorg te dragen dat die nascholing voor al haar functionarissen periodiek plaatsvindt. Maar ook de autonome school kan overvraagd worden. Zo zal zij volgens de toenmalige Staatssecretaris ook zorg moeten dragen voor de bekostiging van de nascholing en voor de keuze uit het nascholingsaanbod. Of dat voor alle, ook kleinere scholen zulk een gelukkige gedachte is kan worden betwijfeld. Van Tulder (1992) plaatst daar op grond van haar onderzoek, althans voor basisscholen, vraagtekens bij. Grotere scholen voor voortgezet onderwijs zullen daar op den duur wellicht goede vruchten van kunnen plukken. De commissie-Van Es in haar optie voor een minder relatieve autonomie gaat ervan uit dat scholen nascholing kunnen kopen bij wie zij willen. Zij constateert dat er een gebrek is aan 'nascholingscultuur' binnen het onderwijs. Zij pleit in zekere zin voor verplichte nascholing, althans voor een regeling dat scholen afspraken maken met docenten om zich geregeld te laten nascholen. In 1971 (Knoers, 1971) was dit nog niet te bepleiten zonder dat het hele onderwijsveld zich daartegen keerde. Nu vindt deze gedachte bijval, maar de Staatssecretaris heeft volgens Trouw van 31 maart 1993 gezegd dat het niet zo gloednieuw is "wat" in het rapport staat en "hoe" het er staat, maar dat vaak het "wanneer" doorslaggevend is. Een schouderklopje dus voor de goede "timing" van de commissie.

De autonome school heeft niet alleen een functie in de nascholing, maar ook in de initiële opleiding, namelijk als leerplaats voor de stagiair-aanstaande leraar. De autonomie van de school mag niet zover gaan, dat zij de aanstaande docent in die stage de indruk geeft het enige en laatste antwoord te hebben op situaties en problemen die zich in het onderwijs voor-

doen. Dat vereist dat docenten-opleiders in de scholen, geaccrediteerd door schoolleiding en schoolteam, een open, onderzoekende houding aannemen en aankweken in plaats van op quasi-vanzelfsprekende, routineuze wijze alle problematiek schijnbaar op te lossen. Weliswaar dragen deze docenten de verantwoordelijkheid voor de stage en in het bijzonder voor de bereflecteerde effecten daarvan niet alleen, doch samen met docenten van de lerarenopleiding. Maar juist om met hen in een dialoog en in goede samenwerking te kunnen functioneren behoren de docenten van hoog niveau te zijn. Dat het senior-leraren zijn, zoals de commissie-Van Es voorstelt, is onvoldoende. Het moeten expert-docenten zijn "nageschoold aan de universiteiten en daarmee gelieerde of te liëren lerarenopleidingen om zowel vakwetenschappelijk als onderwijskundig op de hoogte te kunnen blijven van de ontwikkelingen" (Knoers, 1992). De hoge kwaliteit van die docenten zal juist in een collegiaal opererend team een uitstraling kunnen hebben naar de overige leraren van de scholen. De grondwettelijke deugdelijkheidseis van de bekwaamheid of kwaliteit "van hen die onderwijs geven" overstijgt in dit geval dus de spanning tussen autonomie en deugdelijkheid.

Het in paragraaf 1 gestelde probleem of kwaliteitsverhoging van het functioneren van de leraar mogelijk is bij een deregulerend en autonomiserend onderwijsbeleid is in het voorgaande onder voorwaarden positief beantwoord. Die voorwaarden worden in de slotparagraaf nog wat aangescherpt.

6 Een waarschuwing tot besluit of de toekomst van het leraarschap

Lortie (1975) is van mening dat de leraar een 'schoolteacher' dient te zijn. In het voorgaande werd onderbouwd dat dit niet slechts geldt voor de groepsleraar in het primair onderwijs, maar eveneens voor de zogenaamde vakleraar in het voortgezet onderwijs.

Dat betekent dat hij zich niet alleen percipieert als een professional in de beperkte zin, die wel zijn vak(ken) goed kent en weet hoe in de onderwijsleersituatie met leerlingen te inter-

acteren. Dat betekent dat hij tevens als professional in de zeer uitgebreide zin van Hoyle (1975) als collega binnen het schoolteam en in goede samenwerking met de schoolleiding en overig management aan de doelstellingen van de autonome school mede vorm weet te geven. Die doelstellingen zijn in het primair onderwijs en in het m.b.o. vastgelegd in een schoolwerkplan en in het a.v.o. in een schoolbeleidsplan of in een schoolwerkplan.

Als hier een waarschuwing tot besluit wordt gegeven, dan betreft die een mogelijke misperceptie dat de 'restricted professionalism' voor de 'extended professionalism' zou kunnen worden ingewisseld. Giesbers en Bergen (1992) wijzen ook op die misvatting en noemen de beiden vormen, zoals ik reeds opmerkte, complementair. Hier wordt het wat anders geformuleerd, omdat bijvoorbeeld een beperkte betrokkenheid op lesgevende activiteiten in de klas zich moeilijk verstaat met een grote betrokkenheid bij vakoverstijgende activiteiten. Daarom wordt hier betoogd dat de uitgebreide professionaliteit een aantal aspecten van de beperkte professionaliteit uitzuivert. Zo zal de sterke gerichtheid op de microsituatie van de 'restricted professional' met uitsluiting van diens aandacht voor de meso- en macrosituatie, door de commissie-Van Es wat sterk aangezet zijn 'isolement' genoemd, moeten veranderen in een aandacht voor zowel de microsituatie als op zijn minst voor de mesosituatie. Klas en school beide moeten hem ter harte gaan. De aandacht voor de klas en de leerling in de klas moet geïncludeerd zijn in zijn aandacht voor de school en voor de leerling en diens beste plaats binnen de school.

Maar dat mag niet ten koste gaan van de professionaliteit voor het klassegebeuren. Dat mag niet ten koste gaan van de vakkennis en van de belangstelling van de leraar voor het vak of vakterreinen c.q. leergebieden die hij heeft te onderwijzen.

De 'extended professionalism' is een surplus, niet als een kwaliteit die door additie ontstaat, maar zoals gezegd door inclusie. M.i. heeft de commissie-Van Es daarvoor te weinig oog, zoals ik eerder opmerkte t.a.v. de volgens haar te verwisselen bekwaamheden voor het onderwijs in basisschool en basisvorming.

Het vakgebied behoudt zijn volledige betekenis in het interactieproces in de klas, maar in-

gebed in de doelstelling van de school, wat betekent dat dit vak gezien wordt als onderdeel van het schoolwerkplan binnen deze school. De autonomie van de school is daarin betrokken. Zo kan het vak geschiedenis of biologie in een school van gereformeerde of vrijgemaakt gereformeerde richting bij gelijk niveau van een iets andere inhoud zijn dan in een openbare of een katholieke school. De kosten van de verzuiling moeten tegen die mogelijke pluriformiteit en autonomie van de school worden afgewogen.

Maar met het belang van het vak in het onderwijs kan niet gemarchandeerd worden. Ook in een autonome school zal de leraar iemand zijn die een gedegen vakkennis heeft. Als dat zou worden losgelaten of als van secundair belang zou worden beschouwd, verliest het onderwijs een van zijn belangrijkste functies: het inleiden in de cultuur en het doen verwerven van de capaciteit om zich die cultuur eigen te maken. Dat die cultuur thans multi-culturele aspecten heeft is daarin verdisconteerd.

Maar van blijvend belang zijn eveneens de didactische kennis en vaardigheden van de leraar. Ook als niet in eerste instantie tot het leeraarschap opgeleide vakdeskundigen tot de scholen worden toegelaten, zal de overheid erop dienen toe te zien dat dit slechts kan geschieden, als zij aan de onderwijskundig-pedagogische beroepsvereisten voor het type school waarin zij gaan onderwijzen hebben voldaan. De overheid heeft ook ten dezen een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de deugdelijkheid van het onderwijs die zij niet aan scholen kan overlaten. In dit opzicht wordt hier fundamenteel van mening verschild met de commissie-Van Es. Ook Scheerens (1989) ziet als een taak van de overheid "het toetsen en zo nodig doen verbeteren van de opleidingen voor onderwijsgevenden en het geheel aan nascholingsactiviteiten van leerkrachten en schoolleiders" (l.c., p. 168).

'Schoolteacher' zijn wil niet zeggen dat men geen werkelijke 'teacher' meer is. "To teach" betekent volgens The Penguin English Dictionary onder meer "systematically impart knowledge or skill to".

En ondanks alle verschillende opvattingen over de betekenis van 'knowledge' onder sociologen (zie Zijdeveld, 1974) verschild geen van hen met Young (1971) van mening dat

"knowledge" "is socially organized". Je zou dus kunnen zeggen dat wat in onze moderne pluriforme maatschappij wordt beschouwd als van belang om te weten of te kunnen, dient te worden onderwezen.

De wettelijke bemoeienis van de overheid en de relatief autonome invulling door de school geven aan dat 'kennen en kunnen' inhoud in overeenstemming met het niveau van het onderwijstype waarin bepaalde leerlingen worden onderwezen.

Maar reeds Bruner (1966) stelde: "Knowing is a process, not a product". In modernere termen gaat het erom dat niet alleen de kwaliteit van de vakkennis en het bijhouden daarvan en van de onderwijskundig-didactische kennis en vaardigheden van de leraar en het onderhouden daarvan van belang is in de zin van verworven cognities en vaardigheden, maar ook de meta-cognitieve vaardigheden waardoor hij de leerling kan leren zijn eigen leerproces te reguleren en te sturen, dus hem kan leren leren. Met die kennis en vaardigheden mag niet gemarchandeerd worden, ook niet in de autonome school. Autonomie mag geen vrijbrief zijn voor kwaliteitsverlies, ook niet om in de concurrentiestrijd met andere scholen het hoofd boven water te houden. Zij kan een uitdaging zijn tot kwaliteitsverhoging. Van die uitdaging hangt "de toekomst van het leeraarschap" af.

Noot

- 1 Weliswaar gebruikt ook Langeveld reeds in Scholen maken mensen (1967) de term 'autonome school', maar hij noemt de school autonoom in zoverre dat de taak van de school "niet door de ouders als zodanig bepaald wordt en kan worden" (p. 13), omdat zij moet inleiden in een bepaalde cultuurgemeenschap, dus juist in omgekeerde zin als hier bedoeld.

Literatuur

- Akkermans, P. W. C. (1993). Juridische vragen rond het leerplan. In W. J. Nijhof, H. A. M. Franssen, W. Th. J. G. Hoeben, R. G. M. Wolbert (red.), *Handboek Curriculum. Modellen, theorieën, technologieën* (pp. 113-131). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Bruner, J. S. (1966). *Toward a theory of instruction*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Commissie Hirsch Ballin (1989). *Verantwoordelijkheid onderwijs*. Advies van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de ontwikkeling van de onderwijswetgeving in de jaren negentig. 's-Gravenhage: Ministerie van Justitie.
- Commissie Toekomst Leraarschap (1993). *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap*. Leiden: DOP.
- Detering, P., & Kalkman, W. (1988). Besturen met beleid. In A. M. L. van Wieringen, S. Karsten, J. Ax (red.), *Gemeenten en onderwijs* (pp. 23-33). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Drop, H. (1985). *Algemene inleiding onderwijsrecht*. Zwolle: W. E. J. Tjeenk Willink.
- Drop, H. (1987). "Vrijheid van inrichting. Vogelvrij?" In Verslag van het Lustrumcongres Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht, *Onderwijsrecht actueler dan ooit*. Deventer: Kluwer.
- Esch, W. van, Lamers, M., Vrieze, G. (1992). *Benutting van de vrijheid van inrichting door scholen*. Nijmegen, ITS.
- Fonderie, B., & Marx, E. C. H. (1986). Medezeggenschap en schoolleider. In A. M. L. van Wieringen (red.), *Management van onderwijsinstellingen* (pp. 93-127). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Giesbers, J. H. G. I., & Marx, E. C. H. (1986). Autonomie versus centrale regelgeving: een verkenning. *Pedagogisch Tijdschrift*, 11, 305-313.
- Giesbers, J., Schuit, H., Silverentand, R. (1987). Beleidsvorming in relatief autonome schoolorganisaties. In Th. Bergen, J. Giesbers, C. Morsch (red.), *Professionalisering van onderwijsgeveden*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Giesbers, J., Bergen, Th. (1992). *Professionaliteit en professionalisering van leraren*. Culemborg: Educaboek.
- Hoeben, W. (1993). De kwaliteit van universitaire lerarenopleidingen en de professionalisering van het leraarsberoep. *Velon. Tijdschrift voor lerarenopleiders*, 14(3), 10-17.
- Hoofdlijnen formatiebudgetsysteem* (1989). Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 140, nr. 1, 's-Gravenhage: SDU.
- Hoyle, E. (1975). Leadership and decision-making in education. In M. Hughes (Ed.), *Administering education: interactionel challenge* (pp. 30-44). London: Athlone Press.
- Hylkema, W. F. S. (1990). *Docenten en hun vaksecties*. Academisch proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Knoers, A. M. P. (1971). *Opleiding van leraren voor de school van morgen*. Tilburg: Tilliburgis.
- Knoers, A. M. P. (1992). De leraar centraal. In H. J. M. Hoefnagel (red.), *Een goede raad, de leraar tussen onderwijs en arbeidsmarkt* (pp. 39-51). 's-Gravenhage: Onderwijsraad.
- Lagerweij, N. A. J. (1988). Autonomie en kwaliteitsverbetering. In C. J. J. Dietvorst, L. P. T. Raijmakers, J. E. Rink, H. J. van Schalkwijk, *Onderwijsbeleid: (contra-)productief*. Nijmegen: Dekker & Van de Vegt.
- Lagerweij, N. A. J. (1991). *Koning, keizer, admiraal in eigen klaslokaal*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Langelan, M. (1993). *Het gedroomde koninkrijk*. Publieksuitgave Rapport Commissie Toekomst Leraarschap: Een beroep met perspectief. Culemborg: Educatieve Partners.
- Langeveld, M. J. (1967). *Scholen maken mensen*. Purmerend: Muusses.
- Leune, J. M. G. (1970). Functies en dysfuncties van de autonome school. *Pedagogische Studiën*, 47, 308-314.
- Leune, J. M. G. (1987). Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel. In J. A. van Kemenade, N. A. J. Lagerweij, J. M. G. Leune, J. M. M. Ritzzen (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving B* (pp. 113-131). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Lortie, D. C. (1975). *Schoolteacher. A sociological study*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Marx, E. C. H. (1975). *De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek*. Groningen: Tjeenk Willink.
- Marx, E. C. H. (1987). Vermogen van scholen tot het voeren van bestuurlijk beleid. In L. Genemans (red.), *Autonomie van scholen en deregulering* (pp. 7-26). Nijmegen: ITS.
- Marx, E. C. H. (1990). *Schoolontwikkelingen en milieugericht onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Samson/H. D. Tjeenk Willink.
- Mentink, D., Akkermans, P. W. C. (1986). *Deugdelijk onderwijsbeleid*. 's-Gravenhage: SVO.

- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Hoger Onderwijs: autonomie en kwaliteit. Beleidsnota*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988). *De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Beroepsvereisten voor leraren. Beleidsnota*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- N.K.S.R. (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school. Discussienota*. 's-Gravenhage: N.K.S.R.
- N.K.S.R. (1989). *Verder bouwen aan de relatief autonome school. Rapport van de NKS-erkgroep 2000*. 's-Gravenhage: N.K.S.R.
- Scheerens, J. (1989). *Wat maakt scholen effectief?* 's-Gravenhage: SVO.
- Sleegers, P. J. C. (1991). *School en beleidsvoering*. Academisch proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Sleegers, P. J. C., Bergen, Th. C. M., & Giesbers, J. H. G. I. (1992). School en beleidsvoering. *Pedagogische Studiën*, 69, 177-199.
- Smets, P. (1986). Middenmanagement in het onderwijs. In A. M. L. van Wieringen (red.), *Management van onderwijsinstellingen* (pp. 176-190). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Tulder, N. A. Th. M. van (1992). *Nascholing en onderwijsvernieuwing*. Academisch proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Verloop, N. (1991). *Praktijkkennis van docenten als deel van de onderwijskundige kennisbasis*. Inaugurale rede, Rijksuniversiteit Leiden.
- Young, M. (1971). *Knowledge and control*. London: Macmillan.
- Zijderveld, A. C. (1974). *De relativiteit van kennis en werkelijkheid. Inleiding tot de kennissociologie*. Meppel: Boom.

Auteur

A. M. P. Knoers (1922) was als hoogleraar onderwijskunde ten behoeve van de Universitaire Lerarenopleiding verbonden aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (1965-1987) en was voorzitter van de Onderwijsraad (1986-1992).

Adres: Kameelstraat 19, 6531 RN Nijmegen

Abstract

The teacher in the autonomous school

A. M. P. Knoers. *Pedagogische Studiën*, 1994, 71, 187-199.

Since the second half of the eighties the policy of the government promotes the autonomy of the school. Although the term is of recent date, autonomy of the school originates from the right of freedom of education laid down in the Constitution of 1917.

This article discusses the central question whether the assumption is legitimate that enlargement of the autonomy of the school enhances the quality of education, and if so, the possible consequences for the quality of the teacher.

Because the concept of the autonomous school is not unambiguous, this article chooses Marx' model of operational autonomy. His model requires the extension of the professionalism of the teacher from the classroom to the school. This includes heavy requirements, because it demands not a shift in emphasis from classroom tasks to school tasks, but an undiminished professional competence as well as expertise in tasks that go beyond his discipline. A challenge for a future teaching profession!