

De autonomievergroting van scholen. Zin en onzin

A. M. P. Knoers

1 Omschrijving van het begrip autonomie en autonome school

Voorals nu er een akkoord schijnt te zijn gesloten tussen de minister en de onderwijskoepels over de bekostiging van autonome basisscholen, lijkt het een goed moment om over zin en onzin van autonome scholen te discussiëren. Maar dan moet wel duidelijk zijn wat onder de term wordt verstaan. Van oorsprong is autonomie een juridisch begrip uit het volkerenrecht en uit het staatsrecht. In het laatstgenoemde recht is het volgens Van Dale (11e uitg. 1984) "de bevoegdheid van rechtsgemeenschappen van lagere orde dan de staat algemeen bindende voorschriften te geven in eigen aangelegenheden". Aanvankelijk had het betrekking op provincies en gemeenten, maar later werd het ook gebruikt voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals openbare scholen, en eveneens voor privaatrechtelijke rechtspersonen zoals bijzondere scholen.

De term 'autonome school' voor zulk een rechtspersoon 'van lagere orde' is vrij recent. De oudst mij bekende vermelding vind ik bij Langeveld (1967), waar de term een voor ons ongebruikelijke inhoud heeft, namelijk van een school wier taak "niet door de ouders als zodanig bepaald wordt of kan worden" (l.c. p. 13). Zij heeft daar dus een omgekeerde betekenis als wij eraan toekennen en die ik voor het eerst geformuleerd vond in een artikel van Leune (1970) in dit tijdschrift, waar hij het aldus formuleert: "Autonomie heeft betrekking op de mate waarin de samenleving (hogere of lagere overheden, ouders of andere belangengroepen) zeggenschap heeft in het interne schoolleven" (l.c. p. 308). Leune wijst er daar ook op dat,

hoewel voorstanders van de autonome school pleiten voor een grotere vrijheid, totale autonomie van de school geen realistische verwachting is.

Hier wordt de nieuwe term terecht verbonden met een zaak die zelf van minder recente datum is. 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), thans art. 23 en met name lid 2 daarvan, en voor wat de verbinding met de eisen van deugdelijkheid betreft ook lid 5. Maar Leune maakt terecht ook een toespitsing: de autonomie is niet totaal, zij is zoals de N.K.S.R. (1979) het formuleert in de BARAS-nota, die de autonomie eveneens verbindt met de grondwettelijke vrijheid van richting, stichting en inrichting van scholen, een *relatieve* autonomie.

De N.K.S.R. kiest in deze nota voor één van drie autonomie-modellen in de dissertatie van Marx (1975) en wel voor het model dat in een latere publikatie van Marx (1990) het *operationeel autonome* model wordt genoemd, dat hij daar onderscheidt van het beheersmatig autonome model en het strategisch autonomie-model.

Het is dat operationele model dat het dichtst staat bij de omschrijving in "De school op weg naar 2000" (Min. v. O&W, 1988), welke ministeriële nota, evenals de "HOAK"-nota (Min.v.O&W, 1985) dit deed voor instellingen van hoger onderwijs, de gedachten in het onderwijsbeleid en in het onderwijsoverleg heeft bepaald.

Die nota schetst een "ideaalbeeld" van de autonome school waaruit het beeld van de "gewenste sturing van het onderwijssysteem" zou voortvloeien (l.c., p. 3).

De autonome school wordt in die nota niet gedefinieerd, maar in haar kenmerken of in haar functioneren omschreven.

Daarop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Terloops zij vermeld dat dit type school ook model staat voor de gedachten over de ideale school in het rapport van de Commissie Toekomst Leraarschap (1993) - naar de voorzitter mw. A. van Es ook wel de Commissie-Van Es genoemd -, waar die autonome school wordt omschreven als een moderne, flexibele professionele arbeidsorganisatie, in welk laatste begrip de commissie een toespit-

sing geeft die meer arbeidsorganisatorisch dan onderwijskundig is.

2 Kenmerken van de autonome school

Omdat daarin consequent de organisatiecomponent (a), de schoolcultuur (b), het beleidsvoerend vermogen (c) en de belangrijkste managementcriteria (d) worden verbonden, die samen aangeven hoe van de grotere beleidsruimte van de autonome school gebruik wordt gemaakt, wordt hier uitgegaan van de benadering van Marx (1990). Daarna zal worden bezien of en zo ja in hoeverre deze verschilt van het ministeriële model.

In dit model vindt een combinatie plaats van beheersmatige deregulering (lump sum) en globalisering van de onderwijskundig-organisatorische regelgeving, die de grotere beleidsruimte mogelijk maken. Marx noemt als kenmerken:

- "coöperatief gereguleerde organisatie (a), professioneel en tevens collegiaal gekleurde cultuur (b), integrerend beleidsvoerend vermogen, oriëntatie op professionele markt (c), doeltreffend en responsief in vakprofessionele en onderwijskundige zin" (d) (l.c., p. 18)

Het model van de ministeriële nota heeft veel van de genoemde kenmerken, maar verschilt daarvan toch in die zin dat het een aangescherpt operationeel model genoemd zou kunnen worden. Er ligt meer nadruk op de beheersmatige en organisatorische componenten dan op de onderwijskundige component, die door Marx veel meer wordt geaccentueerd.

Het coöperatieve in de organisatie en het collegiale in de professionele cultuur wordt in de ministeriële nota ondergewaardeerd ten koste van "een professionele leiding, goed in managementtechnieken, onderwijskundige ontwikkelingen, personeelsbeleid en financieel en materieel beheer" (l.c., p. 3).

Dit beleid wordt door de schoolleiding ontwikkeld, zij het samen met "verschillende functionarissen uit het onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel". Niet duidelijk wordt of hier slechts op het middenmanagement wordt gedoeld, maar dat aan een colle-

giale cultuur weinig wordt gedacht blijkt uit de nadruk die de schoolleiding krijgt toegewezen in het personeelsbeleid, dus in het benoemings- en afvloeiingsbeleid en in het promotiebeleid, maar ook in het na- en bijscholingsbeleid, hoewel de nota daarin vager blijft dan de commissie-Van Es, die vindt dat dit alles behoort tot de "professionele taak van de directie" (1993, p. 78 e.v.).

Dat de beheersmatige component in de wat vage constructie van de ministeriële nota toch is aangescherpt blijkt daaruit dat een "duidelijke lijn" wordt gezien van vergrote autonomie en financiële verantwoordelijkheid "naar de kwaliteit van het door de scholen aangeboden onderwijs" (l.c. p. 4). Dat die lijn er is wordt nergens door onderzoek aangetoond. Er worden verwachtingen geuit: "ze kunnen beter op kwaliteit sturen", en machtswoorden gesproken: "zij moeten dat ook doen" (l.c. p. 5). Dat ziet er allemaal niet zo stevig uit. Om beter zicht te krijgen op zin en onzin van de autonome school doen wij er dus beter aan niet van dit 'ideaalbeeld' uit te gaan, maar van het beter doordachte operationele model van Marx (1990).

3 Mogelijk positieve kanten van de autonomie (de zin)

De term 'mogelijk' in de titel van deze paragraaf duidt erop dat het ook hier om veronderstellingen gaat, omdat empirische gegevens niet voor handen zijn.

Het boven beschreven model van Marx (1990) kan operationeel worden genoemd, als het geschikt is om er op zodanige wijze mee te werken dat aannemelijk kan worden gemaakt dat zulke autonome scholen in belangrijke opzichten, in het bijzonder in onderwijskundige zin, beter functioneren dan de huidige, niet autonome scholen. Leune (1970) spreekt hier van 'functies'. 'Beter functioneren' wordt hier dan verstaan in de zin van *effectiever* zijn. De school zou dan een effectieve school moeten zijn, waarvan de empirie in elk geval heeft opgeleverd dat 'vermoedelijke determinanten' van effectiviteit zijn: sterk onderwijskundig leiderschap, een veilig en ordelijk klimaat op school, nadruk op leren van basisvaardigheden, hoge verwachtingen van leerlingprestaties en

vorderingenevaluatie (Scheerens, 1989, p. 134).

Als die kenmerken in autonome scholen worden gevonden of aannemelijk gemaakt is dat mooi. Maar dat betekent nog geenszins dat scholen ten einde effectief te zijn, ook autonome scholen moeten zijn.

Veel modellen van autonome scholen benadrukken het belang van een sterk onderwijskundig leiderschap. Marx (1990) verstaat het sterke beleidsvoerende vermogen als een 'integrerend' vermogen, d.w.z. dat het management een beleid voert waarin de samenhang van het onderwijskundige, het beheersmatige en het personeelsbeleid in het oog wordt gehouden. Het lijkt aannemelijk dat zulk een beleid een belangrijke determinant van effectiviteit mag worden genoemd. Ook zullen de coöperatieve organisatie en collegiale cultuur, indien ingekaderd in het zojuist vermelde schoolleidingsbeleid, het klimaat van de school veilig en ordelijk doen zijn. Dat coöperatief gereguleerde management stelt de school ook "in staat tot marktgerichte beleidsvoering met name waar doelgroepen ook zelf een professionele cultuur hebben, zoals in het vervolgonderwijs, beroepsverenigingen en sommige sectoren van bedrijven en instellingen" (Marx, 1990, p. 19). De gerichtheid op hoge leerlingprestaties is daarin derhalve geïmpliceerd. De 'systematische intercollegiale samenwerking en kwaliteitsbewaking' die Marx (1990) aan dit model toekent zegt weliswaar meer over het onderwijs dan over de leerlingenvorderingen. Maar het ligt voor de hand of het zou althans zo moeten zijn dat goede leerlingvorderingen, periodiek gepeild, een uiterst belangrijke indicatie van kwalitatief goed onderwijs zijn.

Maar hier raken wij tevens aan de grenzen van de mogelijkheden van de autonomie. De garantie van een adequaat beleidsvoerende vermogen ontstaat niet door de grotere beleidsruimte en de lump sum-bekostiging alleen. De geboden mogelijkheden moeten ook goed gebruikt worden en dus beantwoorden aan een aantal belangrijke voorwaarden: na- en bijscholing van schoolleiders, vakprofessionele en onderwijskundige na- en bijscholing van docenten, aanwezigheid van goede leer- en toetsmiddelen, professionele interne begeleiding. Dat kan eventueel gerealiseerd worden, maar alleen indien men schaalvergroting van scho-

len accepteert, en dan blijft het nog de vraag of de kosten niet hoger zijn dan de baten en of de kosten adequaat worden aangewend, niet alleen in het beperkte belang van de school, maar vooral in dat van de leerlingen, om wie het per slot van rekening toch dient te gaan.

Daarmee komen wij dan tot de bezwaren tegen de autonome school die in de volgende paragraaf worden bediscussieerd.

Op één positief neveneffect van de lump sum-bekostiging van scholen, één der pijlers van de autonomie, mogelijk geworden ten gevolge van het in de aanhef van deze discussie-bijdrage genoemde akkoord tussen minister en onderwijskoepels, dient nog gewezen te worden. Als de bepleite nieuwe juridische mogelijkheid om openbare scholen een apart bestuur te geven, los van de gemeente, ook politiek haalbaar blijkt, vervalt daarmee de 'overschrijdingsregeling' ten gevolge waarvan de gemeente alle bedragen besteed aan nodige verbetering van openbare scholen ook aan de bijzondere scholen in de gemeente moet uitbetalen. Dan zal slechts het principe gelden van gelijke behandeling in gelijke omstandigheden, hetgeen rechtvaardiger en goedkoper is.

4 Mogelijk negatieve kanten van de autonomie (de onzin)

Leune (1970) spreekt hier van 'dysfunctie', hetgeen hij evenmin als de term 'functie' een normatieve lading geeft.

In het voorafgaande mag zijn gebleken dat de positieve kanten van de autonome school eventueel slechts oplichten, als de school erin slaagt alle mooie voornemens in reëel schoolbeleid om te zetten. Maar zolang het tegendeel niet is gebleken kan op grond van de samenhang in een operationeel autonoom beleid, zoals hierboven is geschetst, aan de autonome school de "benefit of the doubt" worden gegeven.

Maar de twijfel is niet weg. In een aantal opzichten blijft die zelfs bovendien.

Zo ziet Leune (1970) in de autonome school wel de interne democratisering bevorderd worden. Bij coöperatieve organisatie en collegiaal gekleurde schoolcultuur kan men zich daarbij iets voorstellen. Hoewel de "gezonde rivaliteit met andere scholen" van de ministeriële nota

(l.c. p. 5) er ook toe kan leiden dat de cultuur onder leraren heel professioneel en collegiaal is zonder dat de leerlingen echt bij de beleidsvoering betrokken worden. En uit onderzoek blijkt dat het participeren en functioneren van leerlingen in medezeggenschapsraden, als zij daar al worden toegelaten, niet optimaal is (Smit, Reymer, Vrieze, Ruijs, 1987).

Tegenover de mogelijke positieve effecten van de autonomie op de interne democratisering staat dat de externe democratisering daardoor volgens Leune gevaar kan lopen. Bekend is de weinig positieve verdeling van 1.90 leerlingen in het OVB over de scholen van verschillende grondslag, de meeste van deze leerlingen komen voor in openbare scholen (Jungbluth, Verhaak, Vrieze, 1989).

Volgens deze onderzoekers vraagt het vraagstuk van onderwijs-ongelijkheid "om landelijk beleid. Decentralisatie is slechts verantwoord in zoverre de huidige, relatief hoge prioritering van dit vraagstuk niet kan worden doorkruist door andere prioriteringen door lagere overheden" (l.c., p. 9). En dat blijkt bij het vrijlaten van de invulling van het beleid, hetgeen door de vergroting van de autonomie van scholen zeker zal toenemen, nu al het geval te zijn waar de invulling voor wat het OVB betreft gewoonlijk neerkomt op verkleining van de groepen (Jungbluth, e.a., 1989, p. 65).

Wat de autonome gebruikmaking van bijen nascholingsgelden betreft heb ik eerder de vrees geuit, "dat de kortzichtige eigen belangen van scholen de professionalisering van leraren en de kwaliteit van onderwijs niet werkelijk zullen bevorderen" (Knoers, 1992, p. 43). In antwoord op gestelde kamervragen over die uitspraak heeft de toenmalige staatssecretaris van O. en W., Wallage, gesuggereerd dat ik over autonome scholen bevoogdend oordeelde en de Kamer heeft dat gemikt. Maar hij vergat erbij te melden dat mijn vrees, althans voor wat het basisonderwijs betreft, door onderzoek wordt gesteund. Van Tulder (1992) constateert namelijk in haar onderzoek dat "scholen, nascholing eerder op een ad hoc basis bezien dan in een beleidskader-op-langere-termijn plaatsen" (l.c., p. 151).

En mijn vrees wordt bepaald niet verkleind door de WRR-voorstellen (1991) die ook de middelen van schoolgerichte onderwijsverzorging alsmede de vernieuwingsgeldten aan de

autonome scholen toekennen. Na de vernietigende kritiek van Slavenburg (1992) op genoemd WRR-advies in dit tijdschrift acht ik mij van een nadere discussie daarover ontslagen. Wat in jaren aan landelijk innovatiebeleid is opgebouwd dreigt door de vraagfinanciering van nascholing, begeleiding en innovatie in belangrijke mate verloren te gaan. En dat zou echt onzinnige autonomievergroting zijn, te meer waar af te wijzen commercialisering (Janssen, 1991) dreigt, wanneer niet degenen die vanouds de expertise hebben verworven, maar ook handige 'ondernemende' figuren zich op de nascholings-, begeleidings- en vernieuwingsmarkt gaan begeven. En gezien de explosieve groei van de zelfstandige adviseursmarkt is de vrees daarvoor zeer reëel te noemen. Dat de aanbodfinanciering beëindigd gaat worden is na de brief van 26.03.1993 van de minister-president¹ wel bijna zeker.

Naarmate scholen groter zijn, zullen zij meer interne expertise kunnen opbouwen, maar die toch alleen in stand kunnen houden door voortdurend contact te houden met het wetenschappelijk onderzoek dat in universiteiten, hogescholen en para-universitaire onderzoeksinstituten wordt verricht en door ondersteuningsinstellingen wordt geïmplementeerd. Scholen zijn instellingen waar onderwijs wordt gegeven; onderzoek en ontwikkelingswerk alsmede de begeleiding van moeilijke problemen moeten zij aan andere instellingen overlaten en ook alleen in goede afspraken met die instellingen komen tot de bepaling wat voor de eigen school zinnig is en wat de vernieuwing niet belemmert.

Kleine scholen zullen in een veel grotere afhankelijkheidsrelatie blijven en ook hun autonome krachten vooral moeten besteden aan goed overleg over de door hen te besteden middelen.

5 Kort besluit

Wat in de vorige paragraaf vooral is beklemtoond is dat de autonomie (de toegekende vrijheid) van scholen de deugdelijkheid van onderwijs niet in gevaar mag brengen.

De eisen van deugdelijkheid worden volgens art. 23, lid 5 van de Grondwet bij de wet geregeld. Dat kan uiteraard een materiële wet

zijn als een A.M.v.B., maar het kan niet aan het vrije spel van krachten, autonome scholen en vrije onderwijsondernemers worden overgelaten. Beroepsvereisten van leraren - nu ook al weer ter discussie in de commissie-Van Es - en kwaliteitsbewaking achteraf zijn onvoldoende, omdat onderweg, in het onderwijsproces, van alles mis kan gaan, terwijl professionele inzet van begeleiders en ontwikkelaars kan voorkomen dat achteraf van alles moet worden gerepareerd. Dat betekent niet dat aan scholen niet van alles te verbeteren valt, o.a. door de maatregelen die een vergroting van de autonomie vereisen, en dat van onderzoekers, ontwikkelaars en begeleiders niet gevraagd mag worden zich nog eens grondig te bezinnen op hun interactie met scholen die zeker nog niet optimaal is.

Een nauwkeurige afweging van zin en onzin van autonomie leidt m.i. echter voorlopig tot de conclusie dat aan het adjectief 'relatief' zeker niet minder aandacht moet worden geschonken dan aan het substantief 'autonomie'.

Noot

- 1 *Onderwijsverzorging in de toekomst*. Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer. 's-Gravenhage: Sdu.

Literatuur

- Commissie Toekomst Leraarschap (1993). *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap*. Leiden: CTL/DOP.
- Janssen, G. (1991). *Onderwijsverzorging. Wie betaalt en wie bepaalt*. 's-Hertogenbosch: KPC.
- Jungbluth, P., Verhaak Ch., Vrieze, G. (1989). *Beleidsadvies formatieregeling en onderwijsvoorrang*. Nijmegen: ITS.
- Knoers, A. M. P. (1992). De leraar centraal. In H. J. M. Hoefnagel (red.), *Een goede raad, de leraar tussen onderwijs en arbeidsmarkt*. 's-Gravenhage: Onderwijsraad.
- Langeveld, M. J. (1967). *Scholen maken mensen*. Purmerend: Muusses.
- Leune, J. M. G. (1970). Funkties en dysfunkties van de autonome school. *Pedagogische Studiën*, 49, 308 - 314.

- Marx, E. C. H. (1975). *De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek*. Groningen: Tjeenk Willink.
- Marx, E. C. H. (1990). *Schoolontwikkeling en Milieugericht Onderwijs*. Alphen a/d Rijn: Samson / H. D. Tjeenk Willink.
- 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 bestuursfilosofie voor de negentiger jaren*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- N.K.S.R. (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school. Diskussienota*. 's-Gravenhage: N.K.S.R.
- Scheerens, J. (1989). *Wat maakt scholen effectief?* 's-Gravenhage: SVO.
- Slavenburg, J. H. (1992). De onderwijsverzorging in de toekomst. Een samenvatting met commentaar op het advies van de WRR. *Pedagogische Studiën*, 69, 133 - 143.
- Smit, F., Reymers, G., Vrieze, G., Ruijs, A. (1987). *Het functioneren van de medezeggenschap in het onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Tulder, N. A. Th. M. van (1992). *Nascholing en onderwijs vernieuwing*. Academisch proefschrift, Katholieke Universiteit, Nijmegen. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1991). *De onderwijsverzorging in de toekomst*. Rapporten aan de Regering nr. 40. 's-Gravenhage: SDU.

Manuscript aanvaard 30-8-1993

Auteur

A. M. P. Knoers was als hoogleraar onderwijskunde ten behoeve van de Universitaire Lerarenopleiding verbonden aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen en was voorzitter van de Onderwijsraad.

Adres: Kameelstraat 19, 6531 RN Nijmegen.