

'Management' aspecten van het vraagstuk van de 'educational change' in de U.S.A., deel 2.*

C. J. M. H. SOUREN
S.V.O., 's-Gravenhage

4. *Educational management en change in Utah, U.S.A. 1976*

Meegedeeld is reeds dat de interesse van de schrijver tijdens het Seminar vooral uitging naar het vraagstuk van de 'management of educational change', het centrale thema door de jaren heen van het in het begin van de inleiding vermelde I.M.T.E.C.-project van het C.E.R.I.

Het Amerikaanse Seminar beoogde een benadering van dit vraagstuk op het terrein van de Urban education, waarbij hij er – mede gezien de opzet en de organisatie van het Seminar – beducht voor was dat het zicht op de managementaspecten bemoedlijkt zou worden, binnen de encadrering er van door de nog gecompliceerder problematiek van de educational change in de groot-stedelijke gebieden. Een eerste oriëntatie vooraf bracht de schrijver tot de opvatting dat dit niet, althans veel minder, het geval zou zijn bij een bezoek aan de Field Site Utah, daar in deze staat niet van een urbanisatie, vergelijkbaar b.v. met het oostelijk deel van de U.S.A., gesproken kan worden.

In de tweede plaats hoopte hij in Utah een situatie aan te treffen waarin het Amerikaanse onderwijs de kans had om als maatschappelijk verschijnsel optimaler te kunnen functioneren dan in andere staten. Hij ging van die veronderstelling uit, gezien de overeenkomst welke hij verwachtte in denken, opvattingen en handelen tussen onderwijs en samenleving, op grond van de in Utah dominerende ideologie en het daaruit voortvloeiende waardensysteem van de Mormonen, verenigd in de 'Church of Jesus Christ of Latter-Days Saints'. (L.D.S.).

Interessant en waarschijnlijk ook leerzaam zou het zijn om te zien hoe het onderwijs in een dergelijke situatie is georganiseerd en wordt bestuurd en beheerd en om daarbinnen de wijze van aanpak van

de 'educational change' met haar mogelijke effecten te kunnen waarnemen. In deze verwachtingen is de schrijver niet teleurgesteld.

4.1. *De staat Utah*

Het land is gelegen aan de voet van de Rocky Mountains in het Westen van de U.S.A. en bestaat uit grote woestijngebieden en een omvangrijk en bosrijk berglandschap.

De staat Utah, die dit land omvat, is voortgekomen uit een 'religious colony' van de Mormonen, die in 1847 op de kale vlakte van de Salt Lake Valley werd gevestigd. Als 45ste in de rij werd Utah in 1896 een officiële staat van de U.S.A.

Het heeft zich sedertdien voorspoedig verder ontwikkeld tot een welvarend land met 1.180.000 inwoners. De hoofdstad Salt Lake City is het handelscentrum van de 'Mountain West' en tevens het wereldcentrum van de Mormoonse kerk, waarvan de machtige tempel met het omringende gebouwencomplex het fraaie moderne stadsbeeld domineert.

Ongeveer 60% van de bevolking van Utah is aangesloten bij dit kerkgenootschap, dat nog steeds een 'strong impact' heeft, zowel op het formele als informele vlak, op het sociale en culturele, maar ook op het maatschappelijke en politieke leven van het land, dat als overwegend republikeins en zeer conservatief bekend staat.

Men is trots op de grote prestaties van de voorouders en zoekt steeds naar het evenwicht tussen het behouden van het verworvene en de noodzakelijke aanpassingen en vernieuwingen welke de moderne tijd vereist. Uit hoofde van hun religie en levens- en wereldbeschouwing hechten de Mormonen grote waarde aan het onderwijs, dat een belangrijke rol in de ontwikkeling van de gehele samenleving in Utah heeft vervuld.

De schrijver kreeg dan ook te horen dat Utah reeds vele bekwame leiders heeft opgeleverd en dat het kan bogen op een hoge 'onderwijsstandaard', in vergelijking tot andere staten van de U.S.A.

* Het eerste deel van dit artikel is verschenen in *Pedagogische Studiën* 1977, p. 417-425.

4.2. Het onderwijs in Utah

De Mormonen hebben – in Nederlandse termen uitgedrukt – geen systeem van bijzonder onderwijs voor hun kinderen opgebouwd. Zij droegen in hun eigen land op specifieke wijze bij tot de ontwikkeling van het onderwijs, met handhaving van de algemene kenmerken van het Amerikaanse onderwijs. Daarbij zorgden ze ervoor dat zij in het onderwijsbestel de leiding hielden, dat aan hun inzichten over onderwijs en opvoeding niet werd getornd en dat hun belangen niet werden geschaad. Alle kinderen van hun geloofsgemeenschap bezoeken de public schools. In elke public school is gelegenheid tot het ontvangen van godsdienstonderwijs, ook voor de leerlingen van andere gezindten waarvan de ouders hierom vragen.

De 'private schools' zijn dan ook in Utah zeer gering in aantal: ca. 20 primary schools (totaal 2300 leerlingen) en 7 secondary schools (1200 leerlingen in totaal), dit is tezamen nauwelijks één procent van schoolbevolking van de staat Utah.

Naast de University of Utah in Salt Lake City hebben de Mormonen wel, in het nabij gelegen Provo, hun eigen 'Brigham Young University' gesticht, die voor alle studenten toegankelijk is, maar tevens dient voor de vorming van hun kerkelijke leiders en de begeleiding van hun zendelingen (Dit zijn adolescenten in de leeftijd van 19 tot 21 jaar, die zich vrijwillig verplichten om gedurende twee jaar op eigen kosten zendingswerk te verrichten. Momenteel zijn naar schatting 24.000 zendelingen van de L.D.S.-Church, in vele landen over de wereld verspreid, werkzaam).

Het 'public school system' was voor de Mormonen aanvaardbaar binnen de, ook door hen geaccepteerde, zeer algemene nationale doelstellingen van het Amerikaanse onderwijs dat, van 'onderaf' opgebouwd en sterk gedecentraliseerd, hun ruime mogelijkheden bood om het onderwijs naar eigen opvattingen in te richten., te besturen en te beheren.

Dit neemt niet weg, dat men in deze staat geen soortgelijke moeilijkheden met en in het onderwijs zou ondervinden, als in de U.S.A. in het geheel gezien het geval is. De moderne Amerikaanse samenleving is immers ook hier duidelijk herkenbaar en de invloeden van factoren, als boven onder 2 en 3 vermeld, welke elders nadelig op het onderwijs inwerken, zijn ook in Utah aanwezig.

De dominerende eensgezindheid in het onderwijsbeleid biedt hieraan echter – naar kon worden waargenomen – wel enig tegenwicht. Bovendien zijn de moeilijkheden, waarmee men bij de beleidsbepaling en -uitvoering wordt geconfronteerd, er kleiner

van omvang en minder funest in hun uitwerking op het onderwijs.

Dit geldt b.v. voor het vraagstuk van de Urban education, daar hooguit voor wat de hoofdstad betreft, en dan nog slechts in zeer beperkte mate, van een geurbaniseerd gebied gesproken zou kunnen worden. Ook treft men in Utah slechts enkele 'minority-groups' aan (Spanish-American, Black, American-Asian en America-Indian), die in verhouding tot vele andere staten maar heel gering van omvang zijn.

Mede voor hen wordt gestreefd naar een 'education for diversity on a concept of equality' en men krijgt de indruk dat, althans in het onderwijs, aan de kinderen van deze minderheidsgroepen veel zorg wordt besteed.

Eenzelfde positieve indruk werd verkregen van de gehele onderwijs sfeer, van de betrokkenheid van de gemeenschap bij het schoolleven en van het niveau en de gemotiveerdheid van de leiding op staats- en districts niveau. Aangenomen mag worden dat een en ander een gunstige invloed zal hebben op de, naar Amerikaanse maatstaven gemeten, kwaliteit van het onderwijs, waarbij echter wordt herinnerd aan het voorbehoud dat, t.a.v. een dergelijke conclusie, in de inleiding onder punt, 1.3 werd gemaakt.

Na deze algemene beschouwing over het onderwijs in Utah zal in het onderstaande speciale aandacht worden geschonken aan enkele opvallende aspecten van het beleid en beheer van dit onderwijs, mede in verband met de wijze waarop de 'educational change' in die staat wordt behartigd. Als beperking geldt dat daarbij is uitgegaan van de situatie, zoals deze op de schrijver is overgekomen, in de twee belangrijkste schooldistricten en deels ook in en rondom het State Office van de Utah State Board of Education.

4.3. Salt Lake City en Davis County Schooldistricts

Deze twee van de 40 schooldistricten welke Utah telt, grenzen aan elkaar en liggen in het noorden van het land.

4.3.1. Het eerstgenoemde district bestrijkt de hoofdstad, met 183.000 inwoners, die in de nabijheid van het bekende zoutmeer is gelegen.

Ten gevolge van de in de laatste 20 jaren optreden migratie heeft de schoolbevolking van Salt Lake City een sterke daling ondergaan, van 42000 leerlingen in 1958 tot nog 26500 leerlingen in 1976.

Onder de Board of Education van dit district ressorteren:

Schooltype	aantal	leerjaren	gemiddelde schoolbezetting
Elementary (m.i.v. 'Kindergarten')	28	K-6 grades	± 500 ll.
Intermediate	6	7-8 grades	± 700 ll.
High school	4	9-12 grades	± 2000 ll.

Daar komen dan nog bij: een 'Handicapped center', een 'Sheltered workshop training school', een 'Head Start for students with special needs' en een 'Adult Community High School'.

4.3.2. Het Davis County district bestaat uit een heuvelachtig gebied, dat tot het begin der 40'er jaren een agrarisch karakter droeg en in enkele verspreid liggende boerendorpjes ca. 15.000 inwoners be-

vatte. Door de vestiging van 'militaire installaties' en een toenemende immigratie ontwikkelden de dorpjes zich tot een soort van forenzen plaatsen (sub-urban centers), met in totaal 110.000 inwoners, waarvan meer dan een derde schoolgaande kinderen zijn. Onder leiding en verantwoordelijkheid van de District Board of Education is het onderwijs in Davis County als volgt georganiseerd:

Schooltype	Aantal	Leerjaren	Gemiddelde schoolbezetting
Elementary (+ 'Kindergarten')	35	K-6 grades	± 500 leerlingen
Junior High school	9	7-9 grades	± 1000 leerlingen
± 1000 ll. Senior High school	6	10-12 grades	± 1300 leerlingen

Van de onderwijsorganisatie in dit district maken bovendien nog deel uit: een 'Area Vocational Center', een 'Special educational school for the handicapped', een 'Adult high school' en een 'Country-wide system of Adult community-schools'.

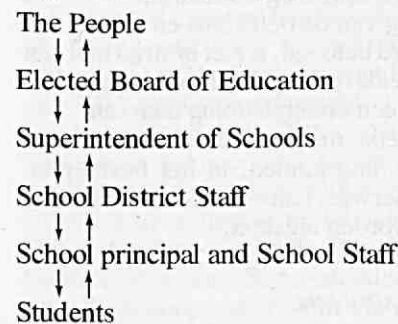
4.3.3. Voor wat de algemene gang van zaken betreft met betrekking tot beleid, bestuur en beheer in de beide schooldistricten, met hun verbindingen naar gemeenstrategie doet het volgende citaat goede dienst dat is ontleend aan het, tijdens het bezoek van de schrijver, besproken paper over 'Management' gegeven over de structuur en de functionering van het Amerikaans onderwijs.

In aansluiting hierop wordt in de drie navolgende punten nader ingegaan op de beleidsopvattingen, de managementstrategie en enkele financieringsaspecten, die de schrijver als kenmerkend heeft ervaren voor het onderwijs in Utah. Ingelast zijn daarna twee paragrafen over de participatie van de bevolking en van de staven van docenten en 'administrators' in het beleid en de beleidsuitvoering van het onderwijs, welke van zeer groot belang werd geacht voor het goed doen functioneren van de 'educational change', waarover dan nog onder 4.9. gesproken wordt.

4.4. Opvattingen over beleidsvoering

De indruk werd sterk gewekt dat bij de beleidsvoer-

ing van een combinatie van twee verschillende opvattingen wordt uitgegaan. Enerzijds treft men bij de onderwijs-leiding een elitair en hiërarchisch denken aan, terwijl men anderzijds vele pogingen ziet doen om het beleid volgens de, in de U.S.A. geldende, democratische beginselen gestalte te geven. Het elitair denken houdt verband met de religie en wereldbeschouwing van de Mormonen. Het zal ook wel samenhangen met het Amerikaanse gebruik (zie boven sub. 2) om het onderwijs met een onderneming, waarvoor het beginsel van de 'free enterprise' geldt, te vergelijken. Illustratief is hiervoor een brochure van de State Board of Education, waaruit het volgende is overgenomen: 'A typical Claim of command in an schooldistrict may be described as follows':



Deze hiërarchische orde geldt echter alleen voor elk

van de schooldistricten, die een grote mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid kennen, zowel horizontaal als verticaal gezien.

Zo gebeurde het in 1975 in Salt Lake City dat de Junior high school met drie leerjaren, omgezet werd in een twee-jarige 'Intermediate school' en het derde leerjaar, als eerste leerjaar in de High school werd opgenomen, terwijl in de omringende districten niet tot deze verandering in de scholenindeling werd overgegaan. Ook is het in hetzelfde jaar voorgekomen dat men het in het Davis School district met een, door het State Office of Education gepresenteerde program, voor een soort van wereldoriëntatie in het basisonderwijs, niet eens was en men een eigen program daarvoor samenstelde.

Tussen de State Board of Education, de State superintendent en zijn State Office enerzijds en een District Board of Education met zijn Superintendent en District office anderzijds bestaat geen hiërarchische verhouding. Men stelde dat zij elkaar wederzijds moeten aanvullen en gaf vele voorbeelden van de wijze waarop vanuit het State Office aan de districten steun en hulp wordt verleend.

En desgevraagd werd de rol van de State Superintendent door hem zelf getypeerd als die van een topfunctionaris, die weinig controleert, voorzichtig en met mate superviseert, maar waarbij het hoofddaccent valt op een optimale beoefening van het leiderschap.

Dit leiderschap werd ook benadrukt in de functies van District Superintendent en Schoolprincipal. Deze laatste wordt gezien als de 'Main Change Agent' die, tesamen met de eerstgenoemde, de spil vormt van de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs.

In aanvulling hierop zij nog vermeld dat in de Graduate School of Education van de Utah University nogal simpelweg als volgt wordt geredeneerd:

a) Change is a product of leadership, b) je kunt een opleiding inrichten voor dit leadership, c) je kunt studenten voor deze opleiding selecteren.

De benadrukking van de betekenis en rol van het leiderschap, zo werd betoogd, is niet in strijd met een democratische beleidsvoering. Zij moet integendeel worden gezien als een ondersteuning daarvan.

In hoever en op welke manieren die democratische opvattingen tot gelding komen, in het bestuur en beheer van het onderwijs, kan – ten dele – uit de nog volgende punten worden afgeleid.

4.5. Management strategie

Voor een omschrijving van de nagestreefde mana-

gementstrategie doet het volgende citaat goede dienst, dat is ontleend aan het tijdens het bezoek van de schrijver besproken paper over 'Management Governance and Finance' (van het onderwijs) in Salt Lake City:

'The basic philosophical position of management is that the schools are public institutions and that their purpose should be established by an elected group: the Board of Education.

The purposes are established through consultation with professional staff and patrons. Once established it is the responsibility of all employees to be accountable for the attainment of the public purposes, as yearly defined by Board of Education objectives. These objectives are given wide visibility and become the basis for school district effect. The objectives are translated into performance standards and are incorporated into the accountability program of each certificated employee. The attainment of performance standards are monitored by the staff coördinator. Through periodic reviews and reports the superintendent is informed of the progress being made. Reports are then made to the Board of Education.

Allied to the accountability program is a process for evaluation, remediation and review staff-members, principals and teachers. They who are not conducting satisfactory work are placed on remediation. Persons on remediation are assisted by an assistance team. If, after five months, remediation is not successful, the person is terminated from the schooldistrict.'

Uit dit citaat blijkt dat in het Salt Lake City district het M.O.B.-systeem: 'Management by Objectives' in zwang is, dat te voren onder 3.4. al ter sprake kwam. Het wijst bovendien uit dat, bij het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, sterk de nadruk valt op het vakmanschap en de inzet van de individuele docenten en 'administrators', wier prestaties zelfs als graadmeter voor de onderwijskwaliteit dienen.

De indruk werd verkregen dat dit systeem door het personeel wordt geaccepteerd en de districtleiding deelde mee dat, ofschoon 'some improvements need to be made in establishing objectives....' 'it is believed that the system has worked quite well in the past two years'.

4.6. Onderwijsfinanciering

In het voorafgaande – men zie onder 2 en 3 – is reeds in verschillende verbanden de aandacht gevestigd op het Amerikaanse systeem van onderwijsfinanciering. Nadere kennismaking met dit systeem, zoals

het in Utah functioneert, resulteerde in een drietal kanttekeningen dienomtrent:

In de eerste plaats bleek duidelijk hoe er, tengevolge van de gecompliceerdheid ervan, jaarlijks moet worden gemanipuleerd om alle onderwijsaspecten en -activiteiten in voldoende mate en in de juiste verhouding te bekostigen. Niet alleen heeft men met drie, vrijwel los van elkaar lopende geldstromen, op respectievelijk lokaal-, staats- en federaalniveau te maken. De benodigde middelen komen bovendien uit tien verschillende fondsen. En daar komt dan nog bij dat de meeste van die deelinkomsten een vaste bestemming hebben, dat deze jaarlijks afzonderlijk moeten worden begroot en dat de uitgaven ervan, gericht op hun bestemming, jaarlijks naar de bronnen toegezien moeten worden verantwoord.

In de tweede plaats werd zichtbaar welke grote verschillen van inkomsten er, bij dit financieringsstelsel, tussen de districten onderling kunnen optreden. Zo verkeert b.v. het Davis schooldistrict in een uitzonderlijk gunstige positie, ten gevolge van de aanwezigheid in die regio van een stuk defensie-industrie. Hierin zijn veel ouders van schoolgaande kinderen werkzaam en dientengevolge ontvangt het onderwijs aldaar een speciale en belangrijke financiële steun van de Federale regering.

In de derde plaats doen zich de, door het 'local tax'-stelsel in vele staten veroorzaakte, schrijnende tegenstellingen in de bekostiging van het onderwijs tussen armere en meer of zeer welvarende districten, in Utah niet voor. Deze worden namelijk ondervangen doordat deze staat zorg draagt voor 'equilizing financial resources to districts'. Het is begrijpelijk in de Amerikaanse situatie dat dit door de gastheren als een voorbeeld van goede onderwijsfinanciering werd gepresenteerd.

4.7. Public participation

De tekst van het onder 4.5. al geciteerde stuk over 'Management, Governance and Finance' eindigt met deze passage:

'The key element in the governance of the Salt Lake City schools is participation. At every level of decision-making there is opportunity for staff and public participation. Employees participate through negotiations, through membership on the Superintends Council and through membership on committees and governance groups. The public is also included in committees and councils. Public involvement is not only accepted, it is requested, urged and solicited'.

Als bewijs van de vele zorg, die wordt besteed aan het betrekken van 'parents and citizens' bij het onderwijsbeleid, wordt in dit stuk een evaluatiestudie, verricht door het 'Department of Educational Administration' van de Oregon University aangehaald:

'This study seems to show that the Salt Lake City Board of Education works well with the public, allows public participation in its process for decision-making and is responsive to public concerns'.

Met een complex van maatregelen, waarop onder 2 is gewezen, wordt ook in Utah getracht de belangstelling van de bevolking voor en haar deelname aan de onderwijsbeleidsvoering te bevorderen. Het succes van deze pogingen laat desondanks nogal te wensen over.

Zo bleek b.v. een slechts zeer geringe deelname aan de in 1976, onder de plaatselijke bevolking gehouden, opiniepeiling over de toestand van het onderwijs in Salt Lake City. En de vermelding van de 'Public involvement in Education' in de prioriteiten lijst van de State Board of Education als een van de grote beleidsproblemen, getuigt ervan dat een optimale deelname van 'parents and citizens' aan het beleid en de beleidsuitvoering in het onderwijs in Utah nog niet is bereikt.

4.8. Staff participation

De mate en wijze van inspraak en medezeggenschap van teachers en administrators waren voor buitenstaanders moeilijk te achterhalen. Zij verlopen volgens omvangrijke, gedetailleerde voorschriften en via ingewikkelde procedures, waarbij waarschijnlijk ook ongeschreven regels in acht genomen worden. Wel werd duidelijk dat de invloed voor het personeel op de beleidsuitvoering veel groter is dan op de beleidsbepaling, hetgeen o.a. kon worden afgeleid uit opzet en verloop van de 'change-procedures' (zie hierna onder 4.9.).

Instructief in dat opzicht is ook de formulering van 'A basic policy on shared governance of the schools', in 1974 door de District Board of Education van Salt Lake City vastgesteld: 'It is the policy of the Salt Lake City School District that only major policy statements and economic agreements be brought to the Board of Education. Other agreements shall be administrative items, to be administered by the Superintendent of schools. It is also the policy of the District that the Superintendent administer the schools in cooperation with the employees and the patrons of the District. The Board of Education supports the concept of shared governance'.

Toen werd geïnformeerd naar de mogelijkheid van een verder gaande medezeggingschap van teachers en administrators, b.v. door een vertegenwoordiging van hun in Utah aanwezige Association in de Boards of Education, werd hierop van laatst genoemde zijde met enige verwondering gereageerd. De opvatting van de leiding was dat onderwijs een volkszaak is en door groepen van rechtstreeks uit de gehele bevolking gekozen vertegenwoordigers wordt georganiseerd en bestuurd.

Hierbij worden professionals 'ingehuurd', die het beleid van advies dienen en voor een goede gang van zaken, overeenkomstig de beleidsdirectieven, in het onderwijs zorg dragen. Een lidmaatschap van deze groep van professionals in een Board of Education wordt daarmee niet verenigbaar geacht.

4.9. Educational Change

Structuur, beleid, bemanning en functionering van het onderwijs, in de schooldistricten van Salt Lake City en Davis County, zijn op een voortdurende aanpassing aan veranderende behoeften in de samenleving ingesteld. De vernieuwing ligt in het verlengde daarvan en is nauwelijks van de aanpassing te onderscheiden.

De educational change en de managing ervan werden tijdens het bezoek behandeld aan de hand van, op de regionale situatie(s) afgestemde papers over de Seminar sub-topics: Cultural Pluralism, Early Childhood Education en Career Education (men zie de Inleiding sub. 1.1.).

Salt Lake City presenteerde de uitvoering van het eerstgenoemde 'program' ter plaatse, terwijl van de beide laatste de uitvoering in Davis District ter discussie werd gesteld. Het voert te ver om op deze uitvoering van de drie 'programs' in details in te gaan. De genoemde papers zijn ten behoeve van geïnteresseerden voorhanden.

De indruk, die van deze omvangrijke en in de regionale onderwijssituaties en plaatselijke schoolorganisaties vrij diep ingrijpende activiteiten werd verkregen, was over het algemeen positief. Dit geldt zowel uit het opzicht van planning, strategie, inschakeling en inzet van mankracht en andere betrokkenen op verschillende niveaus, als voor het ontwikkelingswerk, de opeenvolgende innovatiefasen en de begeleiding daarbij. Aan de evaluatie was men echter nog maar zeer tendele toe en over de resultaten van het werk werd slechts met voorbehoud en in termen van vertrouwen en verwachting gesproken.

Uit deze kennismaking met de wijze waarop de 'educational change' in Utah is georganiseerd en

functioneert, kwamen voorts nog enkele punten naar voren, die de schrijver de moeite waard vond om onder de aandacht te brengen.

4.9.1. Impulsen voor veranderingen kunnen van verschillende zijden komen. Vanuit docentenkringen, vanuit de 'community', vanuit een District- of State-office, of van het Office of Education in Washington. Aan een District Board of Education is de beslissing of hieraan ten dienste van zijn regio gehoor zal worden gegeven.

De docenten kunnen noch als groep van medewerkers van een bepaalde school, noch via hun 'association' directe invloed op zo'n beslissing uitoefenen.

Een initiatief van een Board leidt tot een program, wat gebeurt door het overnemen van een elders reeds bestaand of van buitenaf gepresenteerd program, het in gewijzigde vorm aannemen van zo'n program, ofwel het samenstellen van een geheel nieuw program. Heeft het district geen of niet voldoende middelen om een program te realiseren, dan kan het om financiële steun verzoeken bij de State Board en/of de Federale regering. In elk geval is een jaarlijkse en een eindverantwoording over de uitvoering van een program en de daarvoor gemaakte kosten vereist op regionaal, staats- of federaal niveau of een combinatie daarvan.

4.9.2. De voor aanpassing en vernieuwing van het onderwijs benodigde 'supportstructure' is, zoals gebruikelijk in de USA, in de onderwijsconstellatie van de beide districten geïntegreerd. Dit blijkt o.m. uit de organisatie en indeling van de District-offices van Salt Lake City en Davis County. Zo'n office heeft een uitgebreide staf van hoog gekwalificeerde specialisten, die met de schoolprincipals en hun staven nauw samenwerken. Velen van hen zijn uit de teacher-wereld afkomstig.

Verder beschikt elke school over een Schoolimprovement Council, samengesteld uit vertegenwoordigers van docenten en ouders. Deze councils vergaderen elke maand en hebben een belangrijke inbreng in het aanpassings- en vernieuwingswerk, hetgeen ook kan worden gezegd van de aparte committees, die daarnaast voor de uitvoering van speciale programma's zijn ingesteld.

De in service training van administrators, teachers en principals wordt continu verzorgd met de steun van de Graduate School for Education van de University of Utah. Tussen haakjes zij hierbij opgemerkt dat de programma's van dit landelijk opleidingsinstituut om de vijf jaar ter beoordeling en benodigde revisie naar de State Board of Education worden gezonden.

4.9.3. In dit gehele aanpassings- en vernieuwingsproces speelt het ontwikkelingswerk een centrale rol. Het wordt verricht door curriculumspecialisten aanwezig in het District-office, tesamen met geïnteresseerde en bekwame docenten, die dit werk in hun vrije tijd (lange zomervakantie) doen en dat extra wordt gehonoreerd.

Ook werd zichtbaar met hoeveel zorg en deskundigheid men handelt bij het operationaliseren van doelstellingen, de daaropvolgende planmatige werkzaamheden en de begeleide, stapsgewijze realisering van een plan voor verandering, waarbij de produkten van het ontwikkelingswerk worden beproefd, bijgesteld en geleidelijk aan ingevoerd.

4.9.4. Van de plaats en de rol van het onderzoek in deze aanpassings- en vernieuwingsprocessen was echter geen helder beeld te verkrijgen.

In een District-office treft men de research meestal als deel van een hoofdafdeling aan. Het van daaruit gedane onderzoek blijft evenwel beperkt tot het verzamelen en verwerken van kwantitatieve gegevens en het houden van eenvoudige, kleinschalige opiniepeilingen.

Het researchbureau binnen het State Office besteedt in hoofdzaak zijn tijd aan het verzamelen van data voor officiële stukken en het verrichten van studies ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering door de Superintendent. Daarnaast wordt desgevraagd vanuit dit bureau hulp verleend aan de districten in de vorm van bijvoorbeeld inlichtingen over uitkomsten van onderzoek, dat in andere staten wordt of is verricht en van bemiddeling, indien men bij het zoeken naar een oplossing van een probleem behoefte heeft aan inschakeling van een research instituut.

Men bedenke dat in een groot land als de U.S.A. vele mogelijkheden voor regionale onderwijsinstanties bestaan om surveys, evaluatieonderzoek en dergelijke door derden te laten verrichten en dat er een massa geijkte, en gestandaardiseerde testseries, waarderingschalen en dergelijke voor allerlei doeleinden te verkrijgen zijn. Een District Superintendent merkte op dat hij bij vijf universiteiten, waarmee goede contacten werden onderhouden, met zijn moeilijkheden op verschillend gebied terecht kon.

Op de vraag of er geen problemen bestonden, waarmee een aantal districten of alle districten van de staat gezamenlijk te maken hadden en waar onderzoek bij te pas zou moeten komen, antwoordde de State Superintendent nogal laconiek dat 'an attac of common problems by mens of research' moeilijk of niet mogelijk was.

4.9.5. Het laatste punt gaat over de begrenzing, welke door de Utah-onderwijsautoriteiten lijkt te worden in acht genomen, bij het hanteren – zowel in de breedte als in de diepte – van het begrip 'educational-change'.

Er lijkt een, niet tastbare, barrière te bestaan, die door de 'educational change' niet doorbroken mag worden, wat waarschijnlijk met wereldbeschouwing en traditie-gebondenheid te maken heeft.

Toen zaken ter sprake werden gebracht als de effectiviteit van de al lang bestaande districtenindeling en het zo nodig herzien van het gehele onderwijsstelsel in relatie tot de moderne samenleving, verdedigde men aan de ene kant de bestaande situatie. Anderzijds beriep men er zich op dat men toch voortdurend bezig was met het aanbrengen van verbeteringen in de bouw en functionering van het onderwijssysteem, waarbij de gehele samenleving betrokken werd.

Hoe sterk de traditie de hedendaagse onderwijs-situatie in deze staat kan beïnvloeden, kan blijken uit de reactie op een studie van William Boren, welke in 1874 gereed kwam, over een reorganisatie van de kleine schooldistricten in de enorm uitgestrekte woestijn- en berggebieden van Utah. Door het State Office werd hierop een vervolgstudie gemaakt, die resulteerde in een nota van verweer, waarin met klem van argumenten werd gepleit voor het onveranderd doen voortbestaan van deze districten. Veelzeggend is de samenvattende conclusie, waarmee deze nota besloten werd: 'So in the place of the Boren Report's recommendation to reorganize all the small schools and force drastic reorganization, we respectfully submit another plan: Since Utah has the best teachers and administrators in the country, and since our small schooldistricts are doing a fine job now in education, the State Board of Education should strengthen, encourage and promote the small schools in to becoming the leaders in the new, exciting, educational programs that are available. Small schools already have the built-in advantages of flexibility in programming, in having the much desired 'individual' approach to students and an excellent teacher-student situation. Therefore, the small schools can become the 'elite' of our educational system in Utah'.

Tot slot

Aan het einde van dit deelverslag, handelende over in Utah opgedane ervaringen en bevindingen, wordt – evenals dat onder 3.4. is gebeurd – voor de daaruit te lichten punten, waarop een vergelijking met het

Nederlands onderwijs nuttig lijkt, naar de 'Overwegingen en aanbevelingen' verwezen, welke hierna onder 5. zijn weergegeven.

5. Overwegingen en aanbevelingen

De tekst van het sluitstuk van deze publikatie is door de schrijver in de ik-vorm gesteld, om het meer subjectieve karakter tot uitdrukking te brengen van de hierin opgenomen 'overwegingen en aanbevelingen', die hij uit zijn, in het voorgaande beschreven, reiservaringen heeft afgeleid. Dat 'subjectieve' slaat op de persoonlijke interesse, welke aan de keuze van de onderwerpen ten grondslag ligt en houdt verband met de opvattingen van de schrijver over enkele grote, zijns inziens dominerende vraagstukken van het Nederlands (primair en secundair) onderwijs.

De aangehouden rangschikking daarvan geeft echter geen prioriteitsvolgorde aan voor een eventuele benadering van deze problemen.

5.1. Het vraagstuk van de Urban Education

Het leek mij gewenst om te beginnen met nog een kanttekening bij het hoofdthema van het in het najaar 1976 in de U.S.A. gehouden Seminar te plaatsen. Het vraagstuk van de Urban Education is daar in hoofdzaak in zijn Amerikaanse verschijningsvorm aan de orde geweest. Er bestaan plannen om een vervolg er op in West-Europees verband te organiseren.

Onze 'grote' steden in de 'randstad Holland' vertonen (gelukkig) nog maar enkele beperkte symptomen van dit ernstige 'ziekte'-verschijnsel, waarmee men in het Amerikaans onderwijsbestel al jaren en in een veel grotere omvang en intensiteit te kampen heeft. Laat ons echter gewaarschuwd zijn, want maatschappelijke ontwikkelingen in de U.S.A. gaan meestal, naar West-Europa toegezien – in het 'goede' soms, maar in het 'kwade' vaker – voorop. Ik zou daarom willen aanbevelen:

- de in de Inleiding onder 1.6. aangekondigde publikatie af te wachten over de problematiek van de Urban Education, die in aansluiting op het Seminar zal verschijnen;
- mede aan de hand van deze publikatie een (vergelijkende) studie te laten maken over de specifieke situatie van het onderwijs in onze groot-stedelijke gebieden;
- in een mogelijke benadering van het vraagstuk op het West-Europese vlak, voorzover dit nuttig zal zijn voor ons land, te participeren.

5.2. De Nederlandse onderwijsorganisatie

De laatstelijk in de U.S.A. verworven reiservaringen hebben de bij mij al geruime tijd postgevatte overtuiging zeer versterkt, dat de noodzaak er ons zo langzamerhand toe zal dwingen, de onderwijsorganisatie van ons land problematisch te stellen. Ik bedoel daar niet mee het systeem van schooltypen en buitenschoolse vormingsinstituten, waarin het onderwijs is ondergebracht en waar we ons al jaren (te) druk om maken. Aan de orde is de organisatie van het gehele onderwijsbestel als maatschappelijk fenomeen, met zijn meer dan 20.000 over het land verspreide instellingen, zijn meer dan 160.000 medewerkers, zijn ca. 3 miljoen leerlingen en met een jaarlijks budget dat de 20 miljard gulden overschrijdt.

Bij-de-tijdse studies over de organisatorische verschijningsvormen van het Nederlandse onderwijs zijn mij niet bekend en naar mijn weten zijn er ook nog geen aanzetten toe gemaakt.

Toch zijn deze broodnodig, want er kunnen zwaarwegende argumenten worden aangevoerd voor een modernisering van onze, meer dan een halve eeuw oude, nationale onderwijsorganisatie. Hierop in te gaan zou een verhandeling op zich vereisen; ik breng derhalve – en dan nog maar zeer beknopt – enkele markante punten van dit complex organisatievraagstuk naar voren.

5.2.1. Meer dan eens ben ik getroffen door de uitspraak van Amerikaanse topfunctionarissen dat de kwaliteit en het effect van het onderwijs grotendeels afhankelijk zijn van de wijze waarop de bevolking erbij en erin is betrokken. Vanuit de Amerikaanse visie op het onderwijs als een volkszaak, die ik onderschrijf, is in de U.S.A. het onderwijsbestel opgebouwd en georganiseerd en men spant zich continu in en heeft er grote bedragen voor over om de wegen te vinden en te begaan voor de nodig blijkende aanpassingen in de onderwijsorganisatie en haar functionering, ter bevordering van de optimale deelname daarin van de gehele bevolking.

Uiteraard reikt de verwezenlijking van deze visie op de onderwijsorganisatie van een land heel wat verder dan het verlenen van inspraak in het beleid aan docenten, ouders en bepaalde maatschappelijke groeperingen en dan het stimuleren van de samenwerking tussen school en 'community' in de onderwijspraktijk.

5.2.2. In de tweede plaats ondersteunen de reiservaringen mijn opvatting dat het onderwijs zo moet zijn

en ook kan worden georganiseerd, dat men binnen de organisatie zelf de voortgang en ontwikkeling van het onderwijs kan leiden, beheren en controleren. Daarvoor dient door de overheid de nodige terughoudendheid te worden betracht ten aanzien van de regeling van, en de gang van zaken in het onderwijs en moet de 'mondigheid' van alle bij het onderwijs betrokkenen worden bevorderd.

Ook dienen gezamenlijk aanvaardde, nationale onderwijsdoelstellingen zoveel ruimte te bieden, dat het streven door verschillende maatschappelijke groeperingen naar het realiseren van eigen onderwijsdoelstellingen, vanuit hun ideologische – al of niet confessionele – achtergronden, niet belemmerd wordt, daargelaten nog dat zij elkaar – ten detrimente van het onderwijs – zouden gaan bestrijden. En zeer belangrijk voor het goed kunnen functioneren van zo'n organisatie is eveneens dat daarbinnen een scholenstelsel kan worden gehanteerd, waarvan de structurele opbouw slechts in grote lijnen is vastgelegd.

Een dergelijke constructie laat namelijk voldoende ruimte om naar eigen behoeften het onderwijs te differentiëren en in verschillende varianten van schooltypen onder te brengen en om hierdoor mede aanpassingen daarin mogelijk te maken, waarvoor geen wijziging in de globale landelijke structuur van het scholenstelsel is vereist.

5.2.3. In de derde plaats meen ik te mogen stellen dat voor het doen slagen van een zelfstandige nationale onderwijsorganisatie, die stoelt op een gemotiveerde en reële deelname van de bevolking, een regionale structurering van die organisatie noodzakelijk is. Dit houdt niet in dat ik daarmee ook de, mijns inziens te ver en te rigoureuze doorgevoerde, decentralisatie van het onderwijs bepleit zoals deze in de USA kan worden waargenomen.

Ik wil er slechts op wijzen dat een, aan de nederlandse verhoudingen en mogelijkheden, aangepaste geleding van de onderwijsorganisatie in regionale units, waarin het onderwijs – met medezeggenschap en medewerking van alle in een regio betrokkenen – als één geheel is georganiseerd en centraal wordt bestuurd en beheerd, grote voordelen biedt voor het bevorderen van de toekomstige ontwikkeling van ons onderwijs. De voordelen daarvan gaan in elk geval ver uit boven die van de bestaande organisatie, welke uit een massa losse eenheden is samengesteld die, in een toenemende afhankelijkheid van het rijksoverheidsbeleid en in een uniform keurslijf van als maar meer dingen regelende wetten en voorschriften, afzonderlijke stukjes, en partjes van aspecten van het onderwijs

moeten besturen en verzorgen.

5.3. Aanpassing en vernieuwing van het onderwijs

Afzonderlijk breng ik hierna het aanpassings- en vernieuwingsproces naar voren, ten aanzien waarvan ik tijdens deze reis eveneens vruchtbare ervaringen heb opgedaan. Mij is duidelijk geworden dat het vermogen, om het onderwijs voortdurend 'bij-de-tijd' te houden, in onze dynamische maatschappij als een hoofdkenmerk van een moderne onderwijsorganisatie moet worden gezien.

De nederlandse organisatie voldoet niet aan dit belangrijke criterium. De pogingen tot vernieuwing in ons land werden tot dusver schoksgewijze ondernomen en hebben voornamelijk betrekking op structurele veranderingen van ons scholenstelsel. Ze worden bovendien aangewend door inschakeling in de verouderde onderwijsorganisatie van nieuwe en onderling onvoldoende gecoördineerde voorzieningen, waarvan de activiteiten door de mensen in de schoolpraktijk als komende van buitenaf en daarom ook vaak als 'vreemd', en 'lastig' ervaren worden.

Onze dynamische maatschappij vraagt, in tegenstelling tot de statische samenleving in het verleden, om een continue aanpassing en vernieuwing van het onderwijs. Stimulansen daartoe kunnen (ook) vanuit de maatschappij komen, maar de onderwijsorganisatie moet als zodanig en zonder grote wettelijke ingrepen de daarvoor benodigde processen zelf in gang kunnen zetten en houden.

Wil dit mogelijk zijn, dan zal de organisatie niet alleen aan het gestelde onder de punten 5.2. (1 t/m 3) dienen te beantwoorden, maar moet er tevens een 'support structure', of-in onze termen uitgedrukt een verzorgingsapparaat zijn ingebouwd. Dat wil zeggen dat dit apparaat moet zijn geïntegreerd in de gehele beleids-, bestuurs- en beheersconstellatie, met name vooral op het regionale vlak. Dan alleen kan mijns inziens een optimale functionering ervan, in de gewenste samenhang met het beleid en de praktijk, binnen de onderwijsorganisatie worden gegarandeerd.

Met een aldus mogelijk gemaakte, geïntegreerde steun van het gecoördineerde onderzoeks-, ontwikkelings- en begeleidingswerk kan dan de organisatie haar onderwijs, op voor alle betrokkenen aanvaardbare wijze en steeds en geleidelijk, aan de veranderende eisen en omstandigheden aanpassen.

5.4. Onderwijsmanagement

De in bovenstaande punten aan de orde gebrachte zaken houden alle verband met of liggen op het

terrein van de 'educational management', dan wel de 'management of educational change'. In aansluiting daarop meen ik er nog goed aan te doen om speciaal op een drietal managementaspecten van het amerikaans onderwijs te wijzen, die – gelet op de nederlandse situatie – naast andere welke ik hier onbesproken moet laten, dringend de aandacht vragen.

Ten eerste viel mij op hoeveel meer zorg dan wij de Amerikanen aan de managing van hun onderwijs in het algemeen besteden. Vele, waaronder ook gedegen, studies kwamen op dit gebied tot stand of zijn in uitvoering en de daaruit resulterende voorstellen en modellen worden langs experimentele weg getoetst om verbeteringen in de bestaande systemen van beleid, bestuur, beheer en financiering van het onderwijs aan te brengen. Ofschoon mij dit in Nederland, zeker naar de toekomst toe gezien, even hard nodig lijkt, hebben wij met studies op dit terrein nauwelijks een begin gemaakt.

Ten tweede constateerde ik dat, naar alle waarschijnlijkheid, de directe inzet aan full-time mankracht, voor de managing van het onderwijs, in de USA veel omvangrijker is, dan dit in ons land het geval is. Zo wees een ruwe berekening, welke ik maakte aan de hand van beschikbare, globale cijfers, uit dat er in de staat Utah, verhoudingsgewijs, ruim driemaal zoveel full-time krachten in de managementsector (met inbegrip van de support structure) werkzaam zijn dan in Nederland. Een vergelijkende studie dienaangaande is zeker aan te bevelen, mede gelt ook op de in ons onderwijs dreigende werkeloosheid. De vergroting van het management-potentieel, evenredig aan de Amerikaanse situatie zou – naar schatting – een extra inzet van 10 à 12 duizend full-timers, vereisen, waartoe vrijkomende leerkrachten zouden kunnen worden opgeleid c.q. omgeschoold.

Ten derde zij er aan herinnerd dat voor het beroep van 'Educational administrator', dat zeer gedifferentieerd is en ook bijvoorbeeld curriculumontwikkeling en begeleidingswerk kan inhouden, reeds sinds langere tijd een opleiding in de USA bestaat op universitair niveau en die is gecombineerd met de docentenopleiding. In ons land kennen we hiervoor geen opleiding, hetgeen als een ernstige lacune in de onderwijsorganisatie moet worden beschouwd. Ik heb, in andere verbanden, al vaker daarop gewezen en pleit er – op grond van mijn Amerikaanse bevindingen – ook nu weer voor om een studie over deze opleiding in ons land te entameren.

5.5. Buitenlandse invloeden

Het eerste punt van deze 'overwegingen en

aanbevelingen' bevat een speciale kanttekening bij het hoofdthema van het in oktober 1976 in de USA gehouden Seminar. Dit laatste punt, waarmee dan deze publikatie wordt besloten, houdt een algemene kanttekening in naar aanleiding van mijn deelname aan dat Seminar.

Wederom ben ik hierdoor in mijn opvatting gestaafd, dat in ons land veel meer kan en moet worden geprofiteerd van het vaak waardevolle werk dat ten dienste van de onderwijsontwikkeling in verschillende andere landen wordt verricht. De vergelijkende onderwijskunde dient daar een onmisbare en welhaast niet te overschatten bijdrage toe te leveren. Dit is primair een universitaire opgave en het stemt tot verheugenis dat hiervoor in de nieuwe programma's voor de opleiding in de onderwijskunde een aparte specialisatie is opgenomen.

Daarnaast moeten er geregelde en optimale contacten op onderwijsterrein met het buitenland worden onderhouden. Hiermee is niet gezegd dat daarvoor momenteel onvoldoende wordt gereisd en niet genoeg aan internationale bijeenkomsten zou worden deelgenomen. Dit gebeurt echter niet doelgericht gecoördineerd en in een sfeer van toevalligheid en vrijblijvendheid en waarvan het nut voor ons onderwijs meestal slechts via persoonlijke ervaring en verrijking op langere termijn en maar ten dele zichtbaar wordt. Het komt mij voor dat voor een verbetering in dit opzicht, gegeven de nederlandse onderwijsconstellatie, de centrale overheid de eerst verantwoordelijke is, mede ook omdat de waardevolle buitenlandse contacten vaak langs gouvernementele verbindinglijnen lopen.

Literatuur

- Arends, Richard I. and Jane H. *Phelps: Establishing Organizational Specialists within Schooldistricts*, Oregon: Center for Educational Policy and Management, 1973.
- Board of Education of Salt Lake City: *Schooldistrict-Objectives*, established and adopted by the Board of Education of Salt Lake City, Schoolyear 1975-1976.
- Board of Education of Salt Lake City District: *Tentative Criteria for Approval of new Programs*, 1976.
- Board of Education of Salt Lake City District and the Salt Lake Teachers Association: *Written Agreements based on the Principles of Shared Governance*, 1974.
- Boren, William R.: *School District: Reorganization in Utah*, Salt Lake City, 1974.
- Cheng, Phyllis: *Introduction to the American Schooling System*. Background document. *IMTEC-paper*, June 1976.
- Cremin, Lawrence. *Americanisation: a perspective*. In: *UCLA Educator*, 19 (1976).

- Cunningham, Luvern, L.: Systematic approaches to the Management and Governance of Urban Education, *IMTEC/UCLA*, oktober 1976.
- Davis County School District, Salt Lake City, Utah State Board of Education: Career Preparation of Late Adolescents, 1976.
- Drucker, Peter F.: *The practice of Management*, New York, Harper and Row, 1954.
- Gallup, George H.: Eight Annual Gallup-Poll of the Public's Attitudes toward the Public Schools. A Project jointly conducted by the Gallup-Poll and the Charles F. Kettering Foundation, *Phi Delta Kappa*, 1976.
- Goodlad, John I.: Change Strategies and the Enhancement of Learning. *IMTEC-paper*, oktober 1976.
- IMTEC Directing Group: Final Report of the IMTEC-project, uitgebracht aan de Governing Board van het CERI/OECD, Parijs, november 1976.
- Lasswell, Harold D.: *A Pre View of the Policy Sciences*, New York, American Elsevier Publ. Co. Inc., 1971.
- Livingston, A. Hugh.: Management and Governance of Urban School Systems. Part I and Part II., *IMTEC-paper*, oktober 1976.
- Lyden, Fremont J. and Ernest G. Milly: *Planning, Programming, Budgetting. A system approach*, Chicago, Mackham Publ. Co. 1968.
- Puckett, Myron L.: The national program for Educational Leadership 1970-1974; 1971.
- State Office of Education, Utah: Reorganization ... the other Side. A Report presented to the Utah State Board of Education; by the Utah School Boards Association and the Small School District of Utah. Salt Lake City, 1974.
- Utah State Board of Education: Introduction to the Utah Field Sites. *IMTEC-paper*, may 1976.
- Utah State Board of Education: Rankings of Utah and other selected States 1975. Rank of selected Esterns States in Educational Factors as Compared to the High State, the Low State and the US Medium or Average.
- Utah State Board of Education: Third Annual Report of the Super Intendent of Public Instruction of the State Utah; by Walter D. Talbot. Utah Public School Systems of Public Instruction 1974-1975.
- Utah State Board of Education: Annual Report of Nine Special Educational Programs; funded by the Utah School Finance Program 1975-1976, Salt Lake City 1975.
- Utah State Board of Education: The Board of Education and the Super Intendent. Necessary Links in the Educational Process, Salt Lake City, 1975.
- Utah State Board of Education: The Role, Mission and Function of the Utah State Board of Education and Staff Organization, Salt Lake City, 1973.
- Utah State Board of Education: Priorities for Utah Education, 1975.
- Utah State Board of Education: Management, Governance and Finance Utah Field Site (Salt Lake City), 1976.
- Utah State Board of Education: Early Childhood Education. Utah Field Site, Salt Lake City, 1976.
- Utah State Board of Education: Cultural Pluralism Utah Field Site (Salt Lake City), 1976.
- University of Utah, Department of Educational Administration, Salt Lake City: Program Leading toward the Doctor of Educational Degree (Ed. D). In: *Educational Administration*, 1976.
- University of Utah, Department of Educational Administration, Salt Lake City; Edwin, A. Read: Programs for the Preperation of Educational Administrators. In: *Bulletin of the Department of Educational Administration*, University of Utah, Graduate School of Education, 1975.