

'Management' Aspecten van het vraagstuk van de 'Educational Change' in de U.S.A., deel 1*.

C. J. M. H. SOUREN
's-Gravenhage

Samenvatting

Reeds geruime tijd houdt men zich in de Verenigde Staten bezig met het zoeken naar oplossingen voor de zeer ernstige moeilijkheden, welke men op beleids-, bestuurs- en beheersniveau ondervindt op het terrein van het primair en secundair onderwijs in de ruim 20 groot-stedelijke gebieden, met een miljoen of meer inwoners. Over dit omvangrijke en complexe vraagstuk van de z.g. 'Urban education' is, in het kader van de herdenking van het 200-jarig bestaan van de U.S.A., aldaar in het najaar van 1976 een internationaal Seminar gehouden.

Als een van de Nederlandse deelnemers heeft de heer Souren, oud-directeur van de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (S.V.O.), een artikel voor ons blad samengesteld over de opgedane ervaringen en bevindingen bij zijn nadere kennismaking met het Amerikaans onderwijs. Zijn aandacht was, gedurende de gemaakte studiereis, voornamelijk gericht op de managing van de aanpassing en vernieuwing van het onderwijs.

In het artikel dat hierover handelt, heeft de schrijver onderscheid gemaakt tussen enerzijds het onderwijs in de groot-stedelijke regionen en anderzijds in de staat Utah, het land van de Mormonen, waar hij - in Seminar-verband - ook enige tijd verbleef. Bovendien zijn door hem enkele vergelijkingen gemaakt op punten van beleid, bestuur en beheer van onderwijsveranderingen tussen de U.S.A., in het bijzonder de staat Utah, en de situatie in ons land.

1. Inleiding

Onder auspiciën van het Centre for Educational Research and Innovation (CERI) annex de O.E.C.D. te Parijs werd, in het kader van het van

* Het tweede deel van dit artikel verschijnt in het januarinumnummer van Pedagogische Studiën.

1969 t/m 1976 lopende IMTEC-project (International Management Training for Educational Change), in het najaar van 1976 een Seminar over 'Managing Change in Urban Education' in de U.S.A. georganiseerd. Aan dit Seminar dat drie weken duurde is, naast een groep van Amerikanen en Canadezen, door een 60-tal West-Europeanen deelgenomen, waaronder zich ook verschillende Nederlanders bevonden.

Over de ervaringen en bevindingen, opgedaan tijdens de deelname aan deze studiereis, is door de schrijver en enkele andere Nederlandse deelnemers ieder afzonderlijk rapport uitgebracht aan het bestuur van de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (S.V.O.), waarvan zij een subsidie voor de bijwoning van het Seminar (direct of indirect) hadden ontvangen.

Het navolgende werd, met instemming van S.V.O.-zijde voor wat de publicatie ervan in dit tijdschrift betreft, door de schrijver, met enkele wijzigingen en aanvullingen, aan zijn persoonlijk verslag ontleend.

Voor een juist verstaan en een adequate interpretatie daarvan is vooraf enige toelichting vereist.

I.1. Het algemeen thema van het Seminar was 'Managing Change in Urban Education'. Dit werd benaderd via vier z.g. 'sub-topics':

- Cultural Pluralism,
- Management, Governance and Finance,
- Transition from Youth to Adulthood (Career education),
- Early Childhood Education.

Uit deze vier onderwerpen moest door de deelnemers een keuze worden gedaan, waarbij ondergetekende koos voor het sub-topic 'Management, Governance and Finance'.

Voorts was het Seminar zodanig ingericht dat tussen de introductiedagen in de Harvard University nabij Boston en de vier dagen durende slotbijeenkomst in Los Angeles een viertal 'Fieldsite-Visitations' van ca. 8 dagen waren georganiseerd. Hieruit moest door de deelnemers eveneens een keuze worden gemaakt. Door de schrijver is daarbij

de voorkeur gegeven aan een bezoek aan Salt Lake City, de hoofdstad van de staat Utah in de U.S.A.

1.2. Een en ander had tot consequentie dat in zijn reisverslag de hoofdaandacht was gericht op de managementsaspecten – d.w.z. zaken van beleid, bestuur, beheer (m.i.v. de 'verzorging') en onderwijsfinanciering – in verband met de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs op primair en secundair niveau.

Daarover handelt dan ook deze publicatie, waarvan de hoofdmoot uit twee delen bestaat. In het eerste deel komen de genoemde managementaspecten, in samenhang met de problematiek van de 'Urban Education' in de U.S.A. aan de orde, waarvoor de stof is ontleend aan de gehouden inleidingen en discussies tijdens de begin- en slotbijeenkomsten van het Seminar. De inhoud van het tweede deel stoeit op de, gedurende het 'Fieldsite'-bezoek, verzamelde informatie over de managementaspecten, verbonden aan het tot stand trachten te brengen van veranderingen in het onderwijs in het algemeen, zoals dit in twee belangrijke schooldistricten in de staat Utah van de U.S.A. geschiedt.

Aan deze beide delen gaat enige informatie vooraf over de Amerikaanse situatie in het algemeen op het stuk van onderwijsmanagement. De publicatie is afgerond met enkele overwegingen en aanbevelingen van de schrijver, die hij uit de door hem tijdens het Seminar opgedane ervaringen en bevindingen heeft afgeleid.

1.3. Enig voorbehoud dient te worden gemaakt ten aanzien van de betrouwbaarheid, en zeker wat de volledigheid betreft, van hetgeen de schrijver op zijn reis door de U.S.A. aan feitelijkheden over de genoemde aspecten van het Amerikaans onderwijs heeft vernomen en waargenomen. In de eerste plaats omdat de organisatie van het Seminar op enkele punten te wensen overliet, waardoor slechts broksgewijs, eenzijdig en onvoldoende controleerbaar de nodige informatie verworven kon worden. In de tweede plaats omdat confrontatie gedurende maar acht dagen met een regionale situatie, binnen een zeer omvangrijk, zeer gedifferentieerd en zeer gecompliceerd nationaal onderwijssysteem te kort is, om als buitenstaander een allround en voldoende diepgaand inzicht in die situatie te verkrijgen. In de derde plaats omdat – met inachtneming van de hoffelijke manier en de openheid waarmee de Amerikanen hun buitenlandse gasten tegemoet kwamen – de indruk werd verkregen, dat de in de sleutelposities geplaatste functionarissen, bij de beantwoording van vragen op cruciale punten, meer

dan eens – om overigens verklaarbare redenen – een ontwijkende houding aannamen.

1.4. In het navolgende komen nogal wat citaten voor welke uit Seminar-stukken afkomstig zijn. Als verontschuldiging hiervoor moge gelden dat het beter leek de originele Amerikaanse teksten over te nemen om misverstanden, die ten gevolge van vertaling zouden kunnen rijzen, te vermijden.

1.5. Deze stukken en andere op de twee onderwerpen betrekking hebbende geschriften zijn in het literatuurlijstje vermeld. Ze zijn merendeels (nog) niet gepubliceerd, maar voor belangstellenden liggen ze in het S.V.O.-bureau ter beschikking.

1.6. Ten slotte wordt nog bericht dat, in aansluiting op het gehouden Seminar, een publicatie in de maak is over het vraagstuk van de Urban Education, in de vorm van een tiental artikelen in een Amerikaans tijdschrift. Zodra deze bekend is, zal hiervan mededeling in Pedagogische Studiën worden gedaan.

2. Beleids-, beheers- en financieringsaspecten van het Amerikaans onderwijs.

Vooraf zij opgemerkt dat hier alleen over het 'Public Schooling System' gesproken wordt. In de U.S.A. bezoeken buiten dit systeem ongeveer 7 miljoen leerlingen – dat is ca. 15% van het totaal – de z.g. 'Private Schools', vanaf de 'early childhood'-leeftijd tot en met de highschool. Deze groep van scholen blijft buiten beschouwing.

2.1. Het Amerikaanse onderwijs is, historisch gezien, uit plaatselijke initiatieven ontstaan. Eerst in de 19e eeuw werden continue en systematische bemoeienissen er mee van de afzonderlijke Staten zichtbaar, terwijl de invloed van de Federale regering – die zich pas veel later deed gelden – vooral in de laatste twintig jaar, via wetgeving en financiering, sterk in betekenis is toegenomen.

Het primair en secundair onderwijs is over meer dan 16.000 (independent) 'schooldistricts' in de 50 verschillende staten verdeeld. De districten bezitten een grote mate van autonomie, binnen de constitutionele verantwoordelijkheid van de afzonderlijke staten, om hun eigen onderwijsvoorzieningen te treffen.

Elk district heeft een (local of district-) Board of education, waarvan de leden veelal door de bevolking gekozen worden. De board wordt bijgestaan door een (district-) superintendent, die voor een bepaalde periode is gekozen of benoemd en die met zijn – vaak zeer uitgebreide – staf het door de board aangegeven

beleid, met inachtneming van de staatsvoorschriften, uitvoert. Iedere school wordt geleid door een 'principal', met een staf van docenten en een administratief kader, die worden 'ingehuurd' voor een bepaalde tijd en verantwoordelijk zijn aan de (local-) superintendent. Het onderwijsbeleid op staatsniveau is in handen van een hetzij gekozen, hetzij benoemde State Board of Education en de State Superintendent, ook wel Commissioner genoemd, die tevens hoofd is van het State Office of Education, is verantwoordelijk aan de Board voor de uitvoering van diens beleid en van de voorschriften, zoals deze in de 'state legislature' zijn vervat. Deze ver doorgevoerde decentralisatie, zowel verticaal als horizontaal gezien, wordt bovendien in grote mate bevestigd door een zeer gedifferentieerd en ingewikkeld financieringssysteem. Zowel op lokaal-, en federaal-niveau wordt in de kosen van het onderwijs voorzien door middel van directe (voor het onderwijs bestemde) en indirecte belastingen en door speciale fondsen, vaak afkomstig van de Federale regering en bestemd voor de uitvoering van bepaalde nationale programma's. ring en bestemd voor de uitvoering van bepaalde nationale programma's.

Samenvattend kan worden gesteld dat het Amerikaanse onderwijs bestaat uit 50, per staat verschillende systemen, die enerzijds in hun zelfstandige functionering tot in de lokale situaties toe, het karakter hebben van 'free enterprise' ondernemingen, doch anderzijds in grote mate de invloed van complexe interacties tussen het federale, het staats- en het lokale beleidsniveau ondergaan. Daar komt nog bij dat het Amerikaanse staatsbestel een vermenging te zien geeft van de wetgevende, de uitvoerende en rechterlijke machten die doorwerkt in het onderwijsbeleid, waarin ook de rechterlijke macht - van staat tot staat verschillend - een belangrijke invloed kan hebben. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de in de U.S.A. vigerende bestuurs- en beheersstructuren in de maatschappelijke sector van het onderwijs voor buitenlanders allesbehalve doorzichtig zijn en dat het hen welhaast onmogelijk lijkt om daarin daadwerkelijk, op nationale schaal geplande, veranderingen aan te brengen.

2.2. In deze situatie kan in de U.S.A., vergeleken met ons land, daarentegen wel veel meer directe invloed vanuit het regionale bestuur- en beheersapparaat op de ontwikkeling van het onderwijs worden uitgeoefend; en dat gebeurt in feite ook. De mogelijkheden daartoe zijn in

het onderwijssysteem gegeven en ter toelichting worden nog enkele, in dat opzicht typerende trekken van het Amerikaanse systeem in het kort vermeld.

- Een school heeft geen afzonderlijk bestuur. Alle scholen voor kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs in een district staan onder het bestuur van de (local) board of Education, die tevens voor aanvullend onderwijs als b.v. 'adult education' zorg draagt. Van hieruit kan voor een optimale spreiding van het onderwijs, m.i.v. de gebouwen en onderlinge afstemming van de verschillende niveaus, worden zorg gedragen.

- Er bestaan geen algemeen geldende voorschriften voor de schoolindeling naar de leeftijdsopbouw van de leerplichtige jeugd. Vele varianten doen zich voor op het grondschema van:

K - 6 grades (pre-primary en elementary school)

7 - 12 grades (junior en senior high school)

Elk district kan, aangepast aan de geldende opvattingen en regionale omstandigheden, zijn onderwijs organiseren. Er zijn districten met een elementary school van 8 grades, en een high school vanaf de 9e t/m 12e grade. Andere districten hebben de junior high school vervangen door een 'middle school' van de 5e t/m de 8e grade, of een 'tweejarige intermediate school' van de 7e en de 8e grade, terwijl de 9e grade, als eerste leerjaar in een vierjarige high school is opgenomen.

- Het onderwijs is sterk programmatisch opgezet, vanaf het basisonderwijs doorlopend in het voortgezet onderwijs. Derhalve kan, via wijziging van een programma betrekking hebbende op een leerstofgeheel (m.i.v. methoden en leermiddelen), of door inzet van een nieuw programma gericht op een speciaal facet of onderdeel van het onderwijssysteem, een verandering in het onderwijs worden aangebracht. Van deze mogelijkheid wordt van staatswege en in toenemende mate ook van de zijde der Federale regering in Washington D.C., vrij frequent gebruik gemaakt, door het laten samenstellen en propageren van een dergelijk programma en door de financiering (onder bepaalde voorwaarden) van de invoering ervan in de schooldistricten.

Het programmeringsbeginsel wordt daarnaast nog in andere zin gehanteerd, doordat het onderwijs, m.n. op secundair niveau, ook programmatisch wordt afgestemd op de behoeften van

individuele en kleine groepen van leerlingen.

Mede omdat er van overheidswege geen toelatings-, overgangs- en eindexamens verplichtend zijn voorgeschreven, hebben de schooldistricten een grote vrijheidsmarge in de richting waarin en de wijze waarop zij van deze programmeringsmogelijkheden gebruik willen maken.

- Het onderwijs in de U.S.A. is van oudsher veel meer een volkszaak, kan dat althans zijn, dan alleen maar een zorg van de overheid, van docenten- en besturenorganisaties en van speciale doelgroepen die zich voor het onderwijs interesseren. De bevolking is bij de verkiezing van vertegenwoordigers in de Boards of Education en de vaststelling van de local (onderwijs) tax rechtstreeks betrokken. Zij wordt ook gehoord over de onderwijsdoelstellingen, welke in een toekomstige periode zullen worden nagestreefd en, mede op basis van - vaak door derden verichte - evaluatie van uitkomsten van op de vastgestelde 'objectives' verrichte inspanningen, wordt op districts- en staatsniveau publieke verantwoording over het gegeven onderwijs afgelegd. Deze betrokkenheid van de bevolking dwingt het onderwijs tot voortdurende bezinning op zijn concrete doelen, taken en funktivering waardoor, vanuit het bestuurs- en beheersapparaat, een continu proces van bijstelling en aanpassing van het onderwijs aan veranderende behoeften in gang wordt gezet en gehouden.

- Als laatste punt in deze rij kan nog worden genoemd de opbouw en samenstelling van het bestuurs- en beheerssysteem op regionaal en staatsniveau. Daarin participeren zowel leken als 'professionals' en alle delen en aspecten van het onderwijs (gebouwen en financiering, benoeming, ontslag en bijscholing van docenten, curriculumaanleggenheden, interne schoolorganisatie, begeleidingswerk, communicatie met gezinnen en omgeving enz.) worden vanuit één centraal apparaat behartigd. Dit houdt tevens in, dat de verzorgingsstructuur (support structuur) voor de gehele R.D.D.E.-range (research, development, dissemination, evaluation) is ingebouwd in, en een integraal deel uitmaakt van een districts- en staats-beheersapparaat, waarbij de districten bijstand van het State Office of Education (kunnen) ontvangen.

2.3. Men zal moeten erkennen dat een dergelijke, flexibele constructie grote potentiële mogelijkheden biedt tot aanpak, begeleiding en supervisering van gewenste veranderingen in de functionering van het onderwijs op het regio-

nale vlak en - hoewel in mindere mate - toch ook wel in staatsverband. Dat in het Amerikaans onderwijssysteem factoren aanwezig zijn, die de realisering van deze mogelijkheden aanzienlijk en soms zelfs sterk kunnen belemmeren, zal in bepaalde opzichten uit de twee volgende delen blijken; doch dit hoeft niets af te doen aan de gedane constatering.

3. *Managing change in Urban Education, U.S.A. 1976*

3.1. De term 'Urban Education' kan in bredere en engere zin worden gehanteerd. Zo wordt hiermee het onderwijs in de geurbaniseerde gebieden aangeduid, die tesamen meer dan de helft van de Amerikaanse schoolbevolking op primair en secundair niveau bevatten. In het Seminar was echter in hoofdzaak sprake van het onderwijs in de ruim 20 grootstedelijke agglomeraties van de U.S.A., met elk een miljoen en meer inwoners.

Daarbij moet voorts in acht worden genomen dat de ter zake gehouden inleidingen en discussies over het sub-topic: 'Management, Governance and Finance' zich bepaalden tot het constateren en (slechts gedeeltelijk) verklaren van de in de bestuurs- en beheersapparatuur van de Urban education gegroeide kwalen en tekortkomingen. Uiteraard werd echter ook aandacht geschonken aan de manieren waarop men deze tracht te verhelpen, hetgeen als conditioneel werd beschouwd voor verbetering van de onderwijssituatie in de grootstedelijke regionen. Over de markantste problemen die op dit terrein werden gesignaleerd en de meest interessante, in de inleidingen van het Seminar gepresenteerde verbeteringen ten aanzien van beleid, bestuur, en beheer ten behoeve van het onderwijs in de genoemde gebieden en van het Amerikaans onderwijs in het algemeen, wordt hieronder verslag gedaan.

3.2. *Situatie in de groot-stedelijke gebieden*

3.2.1. Hugh Livingston van de Graduate School of Education in de University of California, Los Angeles (U.C.L.A.) gaf in zijn inleiding een aantal verklaringen voor het ontstaan van de problematiek der Urban education.

In de eerste plaats wees hij op de verandering in de aard en de samenstelling van de

schoolbevolking: 'The pupils are increasingly the children of the poor, the racial and the ethnic minorities. The Urban districts must provide for a disproportionality large number of pupils with special social and educational needs. The impact of these factors upon the management of Urban educational systems is substantial'.

Als tweede punt noemde hij de grote daling van de leerlingenaantallen aan het einde van de 60'er jaren, die volgde op de aanzienlijke toename in de vooafgaande twintig jaar en die dramatische gevolgen had voor o.a. de werkgelegenheid van het corps van docenten en administrators, met name in de groot-stedelijke gebieden.

Het derde punt betrof de 'Growing crises in Financial Support'. Hierover zei Livingston: 'State legislatures have not been responsive to the growing needs of the major cities. Most State school-financing programs in the U.S. are based to some degree on school enrollment. Declining enrollment therefore produced declining amounts of state support to school systems. In no State has adequate provision been made for the overload of special urban educational and social needs in state support programs'. Ook over de financiële steun van de Federale Regering gaf hij een negatief oordeel: 'Most Federal financial support is distributed in the form of grants for special categorial programs (i.e. handicapped, bilingual, poverty level, career and vocational education). The level for such support has not been adequate and guidelines governing use of such resources have often been so restrictive as to limit the effectiveness of the programs'.

Het vierde punt had betrekking op 'Politics of Decision-Making': 'The decades of the 1950' and 1960's were marked by the increase of professionalism in school systems management', zo lichtte Livingston dit punt toe. 'Through the civil right movement the schools in the U.S. became the focal point of many civil right issues and minority groups became intensely interested in local school system management. Citizens and parents, long absent from the decision-making process of most school systems, took direct and continued interest in school affairs. The process of election opened the membership of the boards of education to a greater variety of people. Community groups, teacher and administrative unions and many other groups began to play an active role in the election process. The proliferation of community pressure groups and the

development of school-systems employee-unions as major political forces in school governance, created a radically different situation. Many governing boards, lacking background and experience in school management and subjected to intense political pressures, became operationally paralyzed'.

Als laatste punt vermeldde Livingston: 'The evidence at the same time of a growing concern over the quality of education received by pupils: State and national testing programs showed annual declines in basic skill areas and the confidence of the general public and of many parents in their schools was severely shaken. This contributed substantially to the failure to increase local school tax and legislative support, and demands have been widespread for increased individual professional accountability and for a role of the parents in the selection and evaluation of teachers and administrators'.

3.2.2. Een algemeen beeld van de benarde positie, waarin het onderwijs in de groot-stedelijke agglomeraties van de U.S.A. verkeert, kon worden ontleend aan de inleiding van Luvern Cunningham, hoogleeraar in Educational Administration, aan de Ohio State University. Voor dit doel zijn uit deze inleiding enkele ter zake dienende passages overgenomen en in onderstaande volgorde geplaatst.

- a. 'It is alleged that children are not learning even the most elementary skills, that students graduate in large numbers unable to read, that many schools are literally out of control, wrecked with violence, vandalism, drugs and extortion rackets. It is alleged further that there are high rates of absenteeism among students and teachers alike and that effective systems of pupil and teacher evaluations are non-existent. No one, including school system governance and managers, really knows fully and comprehensively the status of educational health in urban places'.
- b. 'In the big cities, as New York, Chicago and Los Angeles for example, the public school systems are sprawling masses of buildings, programs, budgets, personnel, governors and clients. In these large, bureaucratic educational systems power, control and influence are so incredibly diffuse, layered and confused that fundamental, pedagogical policies and decisions are either anemic, unmade, or the product of default.'
- c. 'The systems are controlled by policies and administrative directives that emanate from federal, state and local legislative and administrative sources. Monies, essential to their maintenance, issue from the same places. The impacting decisions are about finance and

personnel; and most of those are essentially out of the clients reach, especially the poor of the cities. Critical finance decisions are made by the Congress, the State-legislatures and, to limited extent, by boards of education. Powerful forces impact on those decisions at state and federal levels.

'At the district level the basic financial, allocative decisions are made through collective bargaining, that occurs out of public view, with no potential for client participation. To complicate matters further, the day-to-day learning experiences of children and youth are affected by at least two, possibly three, internal competitive (if not contentious) overlapping authority systems. Parents, citizens and students seek (and sometimes succeed) in impacting upon policy and operational decisions through traditional and emergent forms of citizen involvement'.

- d. 'In the last two decades there has grown an impotency condition that overlays, surrounds and permeates the large, bureaucratic educational systems. They are often charged with ineffectiveness, wastefulness, inhumanity and nonresponsiveness. The appearance, if not the fact of these systems is, that they are ungovernable and unmanageable and tragically there is nothing in prospect to assure better conditions in the future. The effectiveness of urban schools will not improve substantially during the next two decades. Some systems will deteriorate dramatically; some will remain about as they are now; and some will improve marginally. But there will not be dramatic improvements, certainly not of the scope and pedagogical significance to affect constructively the live chances of large numbers of children and youth in the big cities'.

3.2.3. In tegenstelling tot deze pessimistische zienswijze van Cunningham, bleek Livingston over de toekomst van de Urban education niet zo'n sombere opvatting te zijn toegedaan. Hij was van mening dat er mogelijkheden zijn om, door wijzigingen op het terrein van de 'Management, Governance and Finance' aan te brengen, verbeteringen in de situatie van de Urban education te bewerkstelligen. Verschillende daarvan worden bestudeerd en onderzocht, terwijl er ook reeds met relatief succes op kleinere en grotere schaal gebruik van wordt gemaakt.

3.3. Pogingen tot verbetering van beleids- en beheersstructuren

Aan een allround benadering van het beleids- en

beheersvraagstuk in het veld van de Urban education is in het Seminar niet toegekomen. Het bleef bij – overigens interessante – beschouwingen omtrent aspecten en details van de problematiek en over deelsgewijze pogingen tot het aanbrengen van verbeteringen. Niet duidelijk werd ook of en in hoeverre daarmee merkbare en aantoonbare positieve effecten in het onderwijs waren of zouden kunnen worden bereikt.

Volstaan wordt hier derhalve met een beknopte weergave van een aantal van die pogingen tot verbetering, welke tijdens het Seminar als belangrijk werden gesignaleerd en toegelicht.

3.3.1. *Decentralized Authority Systems*

De te grote omvang van de stadsschooldistricten leidde vrijwel overal tot het creëren van subdistricten. Als belangrijkste criterium is daarbij in het geding de mate en wijze van delegatie van beslissingsbevoegdheden, gezag en verantwoordelijkheden aan de deeldistricten.

Livingston zei samenvattend hierover: 'Where decentralization is genuine, evidence of leadership and sound development can be seen in the sub-unit. Where the decentralization is in reality a "paper" transaction, the result is often the creation of another bureaucratic layer between the parent/citizen and the central education authority. A great deal remains to be learned, regarding the basic requirements for effective decentralization, of both responsibility and authority and the creation of effective and responsive central and regional governance structures'.

3.3.2. *Citizen participation in Decision-Making*

Reeds vele jaren tracht men in de U.S.A. op tal van wijzen en in verschillende vormen, 'lay-citizens' bij de oplossing van onderwijsproblemen op alle niveaus te betrekken. De Federale regering heeft deze inschakeling van ouders en burgers in sterke mate bevorderd, door aan de financiering van door haar geëntameerde programma's (voor de gehandicapten, de early childhood education, de kinderen uit de armste bevolkingslagen, enz.) de voorwaarde te verbinden van de instelling van adviesgroepen. Deze bestaan uit vertegenwoordigers van de betreffende bevolkingsgroepen en zij beslissen mee over richting en uitwerking van de programma's en de evaluatie ervan.

Livingston's commentaar: 'The variety of the programs, requiring such groups in school systems as diverse as in the U.S., makes generalities concerning their effectiveness quite difficult. What is most clearly needed are strategies for organizing and sustaining the energy of interested and concerned citizens over time'.

3.3.3. *Training and Selection of Management Personnel*

Het is bekend dat in de U.S.A. reeds lange tijd een aan universiteiten verbonden opleiding voor 'management personnel' bestaat. Maar ofschoon bij het beleid, beheer, de financiering en leiding van onderwijsinstellingen in de geurbaniseerde gebieden van de U.S.A. zich grote problemen van geheel nieuwe aard voordoen en nieuwe invloeden zich doen gelden, is er in wezen niet veel aan die opleiding veranderd. Zowel Livingston als Cunningham brachten daarom de pre- en in-service management training onder de aandacht, waarbij de laatste de nadruk legde op het z.g. 'Pro-active leadership'. In de groep van 'management positions' worden drie categorieën van verantwoordelijkheden onderscheiden:

- leadership and policy management (functions as: performing needs assessments, setting goals, evaluating outcomes, establishing priorities, allocating resources, and initiating and developing programs to improve the relationship of the school and community);
- resource management (budgeting and accounting, plant-management and personnel management);
- programs management (curriculum development, guidance service, instructional materials and equipment).

Geconstateerd werd dat er veel meer aandacht dient te worden geschonken aan de 'leadership en policy management functions', gezien met name de grote moeilijkheden die zich in het veld van de Urban education voordoen. In de jaren '70-'74 is wel een 'National Program for Educational Leadership' ontwikkeld, maar men bleek van mening dat het effect er van geringer was dan men verwacht had.

3.3.4. *Management by Objectives (M.B.O.)*

In het verdere verleden werden budgetterings- en rekening- en verantwoordingsystemen gehanteerd, die waren gebaseerd op kosten en uitgaven van de materiële onderwijsvoorzieningen, zoals gebouwen, outillage, salarissen, leermiddelen enz. Hiertegen rezen echter op den duur steeds meer bezwaren, omdat deze wijze van beheer te weinig aanknopingspunten bood voor de beleidsvoering en de evaluatie van de 'results of education efforts'. Veranderingen te dien aanzien werden zichtbaar in de tweede helft der 50'er jaren en vanaf toen werden verschillende nieuwe institutionele beheerssystemen gepropageerd en in het onderwijs ingevoerd.

Een daarvan richtte zich op 'Management by Objectives', een systeem dat, na de publikatie van Peter Drucker over 'The practice of Management' in 1954, op brede schaal ingang vond. Livingston

tekende hierover het volgende aan: 'M.B.O. focuses on the process of specifying institutional objectives and identifying means, which give promise of achieving the objective selected. Care must be taken in specifying these objectives in ways which permit measurement of change. The system requires much greater levels of involvement and participation on the part of all employees of an organisation. M.B.O. requires also a more democratic and less structured management system. Some states mandated every schoolsystem to initiate a process where by citizens, parents, staff and pupils consider alternative goals and establish the objectives for annual programs. By determining objectives in priority order, planning and implementation would be enhanced and evaluation of outcomes would be based upon the priority objectives of the system'.

Over de verkregen resultaten tot dusver bleken echter maar weinig empirische gegevens beschikbaar te zijn, terwijl de verslagen over met het M.B.O.-systeem opgedane ervaringen uitgewezen hebben dat de toepassing ervan in de praktijk nogal te wensen overlaat en de effecten ervan vaak als teleurstellend worden ondervonden.

3.3.5. *Program, Planning and Budgetting System (P.P.B.S.)*

Een ander vermeldenswaardig systeem is het P.P.B.S., dat stamt uit de laatste der 60'er jaren en dat nog dieper in het institutioneel beheer van het onderwijs ingrijpt dan het M.B.O.-systeem. Livingston omschreef dit aldus: 'P.P.B.S. is a system which requires (a) the establishment of goals and results, expected from the educational system (men zie het M.B.O.), (b) the design of programs which would contribute to the achievement of these goals and objectives, (c) the allocation of human and material pre-sources of the enterprise in such a way as to secure maximum achievement of the goals and objectives, (d) a thorough and continuing analysis of the results achieved by each program, developed to achieve specific goals and objectives'.

Livingston vertelde hierover dat de toepassing, waarvoor verschillende modellen zijn ontwikkeld, nog meer moeilijkheden te zien gaf dan bij het M.B.O.-systeem. Als voorbeeld haalde hij Californië aan, waar van staatswege de geleidelijke invoering van een 'P.P.B.S.-program' in alle schooldistricten verplichtend werd gesteld. Dit stuitte echter op een dergelijk verzet van docenten en administrators dat de verplichting tot toepassing van het P.P.B.S. in het onderwijs in deze staat weer opgeheven werd.

3.3.6. *Third Party Problem Solving Groups*
Cunningham besteedde in zijn inleiding uitgebreide

aandacht aan de mogelijkheden, die zijns inziens de instelling van 'problem solving citizens groups' biedt en de wijze waarop zij kunnen functioneren ter ondersteuning van de 'Urban education-management'. Er doen zich daarbij in de praktijk vele ernstige moeilijkheden voor, waarover binnen het onderwijs grote verschillen van mening bestaan en die – naar de mening van Cunningham e.a. – niet zonder vormen van bemiddeling van buitenaf kunnen worden opgelost. Hij zette uiteen dat de 'third party'-strategie reeds lange tijd, frequent en in tal van variaties in verschillende sectoren van de Amerikaanse samenleving met goed gevolg wordt toegepast. In het bijzonder wees hij daarbij op het regelmatig gebruik ervan als een onderdeel en een uitvloeisel van de rechtspraak. Ook in de onderwijssector zag Cunningham grote mogelijkheden voor succesvolle inzet van third party-citizens groups. Hij tekende daarbij aan dat de samenstelling ervan niet op democratische wijze tot stand komt. De leden worden hiervoor aangezocht. Ze zijn afkomstig uit kringen buiten het onderwijs en hebben naam verworven in het bemiddelen bij geschillen en het hulp bieden bij het zoeken naar een oplossing voor gerezen kwesties, welke nadelig inwerken op de functionering en ontwikkeling van het onderwijs.

Cunningham: 'The success of third parties turns on the power and legitimacy they possess or can earn. Their power and legitimacy may come from several sources. One is from the institutions they are expected to serve. Another is from other levels and units of government. Still another is from individuals and groups, who are aware of the seriousness of an institution's difficulties and who support the creations of a special group, charged with problem solving'.

Op het tiental voorbeelden die Cunningham gaf, over de toepassing van het third party-middel in een conflictsituatie in het onderwijs, werd door zijn gehoor vrij sceptisch gereageerd. Voor 'buitenlanders' deden ze nogal typisch Amerikaans aan. De vraag bleef open of een dergelijke, min of meer opgedrongen, manier van inmenging van buiten af niet dan bij uiterste noodzaak, ofwel onder dwang (van bijvoorbeeld de rechterlijke macht) door het onderwijs in de U.S.A. zal worden geaccepteerd.

3.3.7. *Decision Seminar for Educational Management*

Het zowel door Livingston als Cunningham positief beoordeelde 'decision seminar' is rond 1970 ontwikkeld door Harold Lasswell, hoogleraar aan de Yale-University. Er wordt nog maar in beperkte mate gebruik van gemaakt in het onderwijs, doch daarbuiten heeft het in de U.S.A. op het gebied van

'policy making and management' al veel opgang gedaan. Een dergelijk seminar is samengesteld uit mensen, die een leidersfunctie hebben in de organisatie waarin het moet functioneren en het wordt, zover daaraan behoefte is, aangevuld met deskundigen van buiten. Die organisatie kan een schooldistrict zijn van beperkte omvang, een groot urban schooldistrict, een universiteits-faculteit of een 'state wide' onderwijssysteem. Het Seminar kan dienst doen op het terrein van de planning en problemsolving en biedt tevens een trainingsmogelijkheid voor de deelnemers uit de betreffende organisatie waarop het is gericht. Het vindt plaats onder strakke leiding en volgens vastgestelde regels in een daartoe bestemde ruimte, waar de vereiste hulpmiddelen aanwezig zijn, terwijl men moet kunnen beschikken over voldoende informatie en de mogelijkheid tot het verzamelen en doen verwerken van benodigde gegevens.

Als een geslaagd voorbeeld werd door Cunningham het Seminar voor superintendents van het Detroit Public School System geschetst, dat was gewijd aan enkele grote problemen van de Urban education en in 1974 met assistentie van de Ohio State University tot stand kwam.

Beide inleiders toonden zich voorstanders van dit soort van seminar, als ondersteuning van de management van het onderwijs, waarbij Cunningham er echter wel op attendeerde dat het hoge eisen stelt aan de deelnemers en dat de leiders ervan goed getraind moeten zijn om het beoogde effect er mee te bereiken.

3.3.8. *Organizational Development (O.D.)*

Vermeldenswaard achten de Amerikanen ook nog, in het kader van de educational management, het verstrekken van specialistische hulp bij het optimaal doen functioneren van de onderwijsorganisatie in plaatselijke en regionale verbanden.

Door het Centre for Educational Policy and Management van de Universiteit van Oregon is in het begin van de 70'er jaren een program ontwikkeld dat de verlening van assistentie door organisatiespecialisten beoogt. Zij hebben geen directe bemoeienis met de gang van zaken in het onderwijs, maar opereren als 'process facilitators'. De bedoeling hiervan werd als volgt omschreven: 'The basic strategy of organizational development is to provide training and consultation that involves educators in diagnosing and modifying the norms, structure, processes and procedures of their own school organization'.

Aanvullend zij nog opgemerkt dat de voorkeur uitgaat naar de inzet van stafleden (administrators en teachers), werkzaam binnen de organisatie, die

daarvoor speciaal worden geschoold en begeleid door bevoegde organisatiedeskundigen.

Het genoemde program wordt, na in een aantal schooldistricten van de State Oregon en Washington te zijn beproefd, momenteel op grotere schaal uitgevoerd en verder ontwikkeld. Van een aantal case-studies die werden gemaakt zijn verslagen beschikbaar. Overigens zijn wat de uitvoering van dit program voor 'organizational development' aangaat, nog maar weinig empirische gegevens voorhanden met betrekking tot het effect er van ten aanzien van de functionering en verbetering van het Amerikaanse onderwijs.

De onder 3.3.1. t/m 3.3.8. gegeven beschrijvingen overziende van de aanpak van de beleids- en beheersproblematiek, als noodzakelijke bijdrage tot een optimale ontwikkeling van het onderwijs in de U.S.A. op plaatselijk, regionaal en nationaal niveau, kan – samenvattend – het oordeel van Livingstone worden geciteerd: 'None of these specific programs

will be sufficient in, and of them-selves. A new strategy for the reform of management and governance of education is needed'.

3.4. *Tot besluit*

Het is zeker nuttig en ook mogelijk om uit het bovenstaande enkele punten te lichten die, gezien naar de Nederlandse situatie, een nadere beschouwing waard zijn. Daar echter tijdens zijn 'Field site'-bezoek aan Salt Lake City het inzicht in de management-aspecten van de 'Educational Change' in de U.S.A. nog werd verbreed en verdiept, leek het schrijver dezes beter een vergelijking, op enkele markante punten met het onderwijs in ons land, mede te baseren op zijn ervaringen welke hij in de staat Utah had opgedaan. Vandaar dat hier te dien aanzien naar het laatste stuk van deze publicatie onder de titel: 'Overwegingen en Aanbevelingen' wordt verwezen.