

Decentralisatietrend in het Zweedse onderwijs

Tijdens de Zweedse Nationale Leermiddelenexpositie en de hieraan gekoppelde Zweedse Schoolweek in juni 1973 gaf L. Teveborg, onderwijsraad bij het Skolöverstyrelse en tijdelijk vrijgesteld voor een alomvattend evaluatie-onderzoek van de grundskola, een exposé over recente ontwikkelingen in het Zweedse onderwijs. Vooral in het eerste stadium van een belangrijke onderwijshervorming, zo merkte hij op, is een goede, vaak in detail geplande centrale of regionale sturing van groot belang. Juist bij de mensen in het veld blijkt vaak behoefte te bestaan aan een nauwkeurige leiding van allerlei activiteiten en processen. Leraren en overig schoolpersoneel wensen exacte informatie of aanwijzingen over de wijze waarop ze in verschillende schoolsituaties moeten reageren.

Hij wees op de diverse veranderingen in het onderwijsbeleid gedurende de zestiger jaren. Terwijl er vóór 1962 slechts door de 'folkskol-inspektör' gewaakt werd voor de onderwijskundige kwaliteiten en men zich centraal hoofdzakelijk bezig hield met het financieel-economische en organisatorische beleid, zien we daarna een periode waarin de centrale overheid steeds meer regelingen ten aanzien van detailkwesties ging treffen, terwijl er vervolgens weer sprake is van een grotere delegatie van bevoegdheden.

Ook in onderwijskundig opzicht zien we een soortgelijke ontwikkeling. In het begin van de jaren '60, kort na de tot standkoming van de grundskola, werd het onderwijsbeleid gekenmerkt door adviserende en leidinggevende activiteiten, waarbij allerlei gedetailleerde aanwijzingen vanaf centraal niveau werden gegeven. Kijken we naar het nieuwe leerplan van de Grundskola (Lgr 69), dat voortbouwt op de ervaringen van de eerste periode, dan zien we een sterke toename van de lokale vrijheid.

Zo kunnen bijvoorbeeld de lokale schoolbesturen

(Skolstyrelser) zelf inhoud geven aan de vrije keuzevakken en aan de extra uren (resurstimmar), die aan de leraren voor allerlei nevenactiviteiten ter beschikking staan. Momenteel wordt er in Zweden op grote schaal een reeks van onderzoeken uitgevoerd over de interne werkvormen en de gehele mesostructuur van het onderwijs en de mogelijkheid tot verdere decentralisatie. De resultaten van deze onderzoeken zullen in 1976 worden gepubliceerd. Over de consequenties, bijv. de verantwoordelijkheid voor de centrale overheid, valt nog weinig te voorspellen, maar volgens Teveborg zal er zeker sprake zijn van een toenemende mate van decentralisatie. Daarbij zullen evenwel een aantal algemene regels voor het gehele land blijven bestaan.

Bij het invoeren van een gereviseerd subsidie-systeem, zal de overheid waarschijnlijk een grotere service aan de gemeenten moeten bieden, bijvoorbeeld de verzorging van allerlei statistische gegevens (de onderwijskundige informatie en documentatie is in Zweden al veel meer gecentraliseerd en gerationaliseerd dan in ons land). Ook dienen er voorbeelden te worden gesteld voor het vaststellen van de grootte van subsidies voor diverse activiteiten. Ook in Zweden is vooral wegens de economische recessie een groter rendement en misschien wel een reductie van de middelen noodzakelijk. Het huidige financieel-economische beleid, waarin de defensielasten een zwaarwegende rol spelen, zijn direct van invloed op het verdere ontwikkelingswerk op lokaal niveau.

Op makroniveau moeten ook in de toekomst een aantal overkoepelende kwesties door de centrale overheid worden behandeld.

Zo kunnen bijvoorbeeld onmogelijk alle gemeenten de service bieden van een gymnasium met een volledig pakket van studierichtingen (ca. 22). Hier dient de overheid coördinerend op te treden. Ook de lokalisatie van deze geïntegreerde centra van voortgezet

onderwijs kan slechts door de centrale overheid worden vastgesteld.

Tenslotte dient de centrale overheid ook de doelen en richtlijnen, uren-tabellen en curricula vast te stellen. Dit wordt in Zweden nauwelijks door iemand in twijfel getrokken. Maar voor de handhaving van een uniform onderwijssysteem in het gehele land zou de staat ook in de toekomst grote aandacht moeten schenken aan een reeks van onderwijskundige activiteiten. Teveborg doelde hier op de service aan afzonderlijke scholen, de continuïteit, de evaluatie en het ontwikkelingswerk.

In de Zweedse Leerplannen voor de Grundscola en het geïntegreerde voortgezette onderwijs vinden we al expliciet, dat de lokale schoolbesturen een grote verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling van de school. Dit is ook door de Minister van Onderwijs verschillende malen benadrukt. Men wenst in het leslokaal een echte vrijheid ten aanzien van de werkvormen, de leerstofselectie enz. Deze vrijheid wordt echter beknot door een andere behoefte, namelijk om in het land de eenheid van het onderwijssysteem te handhaven.

Het Ministerie en het parlement stellen de doeleinden vast, geven richtlijnen voor een aantal hoofdmomenten en bepaalde randfactoren, o.a. de uren-tabellen. Teveborg vroeg zich af of dit voldoende is, of het SÖ niet bepaalde doelbeschrijvingen en concrete aanwijzingen moet formuleren ten behoeve van de leraren, de leermiddelenproducenten en andere belanghebbenden. Indien dit zo is, blijft de vraag tot hoever het SÖ als centraal overheidsorgaan bij deze beschrijvingen moet gaan.*

Uniform onderwijssysteem

Bij het verdelen van de verantwoordelijkheid blijft als doel de verhoging van de lokale vrijheid en het scheppen van betere voorwaarden voor het werk op school. Maar, het mag volgens Teveborg nimmer leiden tot een mechanisch overhevelen van beslissingsmacht van de centrale naar de lokale overheid.

Eenzijds wil men immers door middel van centrale besluiten de eenheid van het onderwijs garanderen, anderzijds dient er ruimte te blijven voor even noodzakelijke initiatieven, maatregelen en verantwoordelijkheden op lokaal niveau. Het blijft een kwestie van afwegen van belangen.

Eenheid van het onderwijs betekent o.a.:

- dat een aantal algemene regels (schoolplicht, rapporten, keuzen enz.),
- dat doelstellingen en richtlijnen,
- dat uren tabellen en
- curricula

in alle delen van het land worden toegepast en nageleefd.

De uniformiteit van het onderwijs wil men zoveel mogelijk handhaven: het doel van het onderwijs dient in het gehele land gelijk te zijn en de curriculum- en uren tabellen moeten op dezelfde wijze worden toegepast. Er kan met betrekking tot de uren tabellen wel wat ruimte bestaan voor lokale variaties, maar bepaalde uniforme regels zoals bijv. de schoolplicht blijven voor het gehele land van kracht. De nationale coherentie van het onderwijs, zo vindt Teveborg, dient te worden gewaarborgd door een centrale ontwikkeling van de leerplannen en de hiermee verbonden voortdurende evaluatie.

Teveborg vond het moeilijk te voorspellen hoe en door wie in de toekomst op lokaal niveau besluiten zullen worden genomen. Hij meende dat niet elke delegatie van bevoegdheid aan een lokaal schoolbestuur even bevorderlijk is voor het eigen initiatief en de betrokkenheid. Ook schoolbesturen worden vaak gedreven door economische, d.w.z. niet-onderwijskundige, argumenten. Hij wees er tenslotte op, dat een grotere autonomie voor de school wel zal leiden tot een extra taakverzwaring van het schoolpersoneel.

* Een goed voorbeeld is de uitwerking van het leerplan voor vak huishoudkunde. (Vert. Afd. Doc. en Inf. LPC 'Van Leerplan tot Leerstof', mei 1974).

J. de Reus