



Introductie

*Zoeken naar evenwicht
tussen controle en autonomie*

Pieter Leenheer

Pieter Leenheer is redacteur van De Nieuwe Meso. E-mail: pieter.leenheer@planet.nl.

In de regel biedt het Nederlandse onderwijs meer dan voldoende stof om een complete aflevering van *De Nieuwe Meso* te vullen. Maar zo nu en dan is het goed om toch ook eens over de grens te kijken. Eerder deden we dat in 2017, in het Focusdeel van *DNM 4.2, Nederlands onderwijs in internationaal perspectief*. In dat nummer ging het vooral om een kijkje bij de burens als een spiegel voor ons eigen onderwijs. In sommige bijdragen legden de auteurs de vinger op zere plekken in ons onderwijssysteem, maar voor alle bijdragen gold dat ze de lezer aan wilden zetten tot denken over de vraag wat goed onderwijs is.

In deze internationale *Focus* hebben we voor een heel andere invalshoek gekozen, om zo te zeggen: meer bestuurskundig. Preciezer: ervan uitgaande dat scholen voldoende autonomie moeten hebben om goed onderwijs te leveren, maar dat onderwijs tegelijkertijd nu eenmaal een voorwerp is van aanhoudende zorg van de overheid, hoe bereik je dan een voor beide partijen acceptabel evenwicht tussen controle en autonomie? Of misschien beter nog: wat kan daarbij scheef gaan?

De aanleiding voor dit thema was onder meer de brochure die de OECD in november vorig jaar uitbracht: *How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?* Sinds de tachtiger jaren, aldus de OECD, hebben verscheidene landen – onder meer Australië, Canada, Finland, Nederland, Zweden, Sweden en het Verenigd Koninkrijk – voor decentralisering van het onderwijsstelsel gekozen. Scholen kregen autonomie met betrekking tot curriculaire beslissingen en de allocatie van gelden en personeel, in de veronderstelling dat lokale stakeholders en

scholen het beste konden zien wat de behoeften van lokale gemeenschappen en leerlingen waren, en zo gezien betere beslissingen konden nemen. *How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?* gaat over de vraag of die veronderstelling bewaarheid is geworden. Het antwoord is zeker voor het doen van de OECD tamelijk genuanceerd: “*School autonomy is popular but also complex and sometimes contentious. Many education systems have increased schools’ autonomy in the hope of achieving greater efficiency and closer adaptation to local needs. In some countries, however, increased autonomy has led to greater pressure on schools and local stakeholders. To be successful, school autonomy needs to be built on a set of key ingredients: a strong national framework and a clear strategic vision, well-adapted school head and teacher training programmes, solid accountability mechanisms, and the creation of a collaborative environment – between and within schools.*” Met andere woorden, decentralisatie leidt hier en daar wel tot meer druk op de scholen, maar het kan best werken, als je maar zorgt dat de *key ingredients* goed geregeld zijn.

Zeker als je zoals wij wel voor autonomie van scholen geporteerd bent, kun je in *How decentralised are education systems, and what does it mean for schools?* een bevestiging van je overtuiging lezen. Er zit echter een flinke adder onder het gras. Als je in de OECD-brochure zoekt wat er zo al over Zweden gezegd wordt, vind je eigenlijk niks bijzonders bij de zes keer dat dat woord in de tekst voorkomt. En dat is bijzonder curieus. Op YouTube circuleert namelijk al jaren een filmpje waarop onderwijsadviseur Per Kornhall overtuigend uiteenzet wat ’n puinhoop het Zweedse

onderwijs geworden is als gevolg van decentralisering. En sterker: in augustus van datzelfde jaar publiceerde de Zweedse NRC, de *Dagens Nyheter*, een interview met de onderwijskundige Jonas Linderoth, die kennelijk veel invloed heeft gehad in het hele proces. De kop boven dat artikel was veelzeggend: “*Jag ber om ursäkt för 90-talets pedagogiska idéer*” oftewel “Ik verontschuldigd me voor de ideeën uit de negentiger jaren”. Kennelijk kwam het de OECD niet goed uit om na te gaan waar het dan in Zweden met die *key ingredients* is misgegaan. Of ze zijn – en dat is misschien nog het meest waarschijnlijk – afgegaan op officiële documenten, opgesteld door ambtenaren die hun minister moesten beschermen.

Met dat laatste arriveren we geleidelijk bij het waarom van deze *Focus*. De commissie-Dijsselbloem adviseerde ooit om grootschalige interventies pas in te voeren nadat een tijdje is geëxperimenteerd met de praktische uitvoering. Dat klonk mooi, maar het was natuurlijk een volstrekt onhaalbare aanbeveling. Iedereen zal begrijpen dat je, om maar eens wat te noemen, moeilijk kunt bepalen dat Friesland, Noord-Holland en Limburg zeven jaar moeten gaan experimenteren met het studiehuis, terwijl de rest van het land op traditionele voet doorgaat, om na die zeven jaar eens rustig te kijken hoe dat heeft uitgepakt. Maar het punt is veeleer dat hoe grootschaliger de interventie is, hoe groter het risico op gezichtsverlies voor de bewindslieden en politici die ervoor verantwoordelijk zijn. En ambtenaren zien het, getuige bijvoorbeeld de recente WODC-affaire, (vaak) als hun taak hun minister daarvoor te behoeden.

Tegen die achtergrond zijn openhartige verhalen over hoe het elders gaat en gegaan is met grootschalige interventies als decentralisering in het onderwijs, uiterst nuttig. Die helpen bij het zoeken naar antwoorden op bijvoorbeeld vragen als die naar marktwerking. Een beetje marktwerking, zou je kunnen zeggen, kan geen kwaad, want mono-

polieposities in de publieke sector leiden zoals de geschiedenis laat zien, tot zelfgenoegzaamheid van aanbieders, een irritante houding in de trant van ‘wij weten wel wat goed voor u is’. Maar hoe ver kun je daarmee gaan zonder dat leerlingen en studenten zich – wat bij marktwerking hoort – inderdaad ook als klanten gaan gedragen waardoor de kern van wat onderwijs is, aangetast wordt? En hoe ver ga je met autonomie? Hoe houd je als overheid toch nog voldoende greep op de zaak? Haal je de hele interventie niet onderuit als je weliswaar aan de ingang vrijheid geeft, maar aan de uitgang uiterst streng controleert? De nu volgende artikelen bieden stof te over om over deze en soortgelijke vragen te denken en vooral: te discussiëren.

Leeswijzer

De *Focus* opent met een onmisbare begripsverheldering, want ‘autonomie’ is een knap lastig begrip, aldus emeritus-hoogleraar comparatieve pedagogie Roger Standaert in *Autonomie voor scholen in Nederland? Dat is nog maar de vraag*. Je moet altijd goed kijken, wie precies waarover autonomie heeft en hoe ver die autonomie dan wel gaat. Want de ene autonomie, schrijft Standaert, is nu eenmaal de andere niet. Hij besluit overigens zijn uiteenzetting met de interessante vraag of die autonomie waarop het Nederlandse onderwijs zich vaak laat voorstaan, wel zo ver gaat als men hier te lande denkt. Standaert betwijfelt dat.

Na deze begripsverheldering volgen vier artikelen over decentralisering, autonomie en controle in respectievelijk Zweden, Engeland, de Verenigde Staten en Duitsland. DNM-redacteur Anneke Westerhuis opent die reeks met *Experimenten in het onderwijs: Wat kunnen we van Zweden leren?* Tot aan de tachtiger jaren van de vorige eeuw kende het Zweedse onderwijs een sterke centrale sturing. Maar uit ergernis over het gebrek aan innovatie en de trage besluitvorming die dat met zich bracht, koos de overheid na de nodige

discussies in de negentiger jaren voor omschakeling naar marktwerking en stuurde het geld voortaan in lumpsumvorm naar lokale overheden. Zo zou het onderwijs efficiënter worden, met beter in de hand gehouden kosten en hogere kwaliteit, doordat de scholen meer moesten inspelen op de behoeften van de klanten. Dat pakte echter compleet anders uit. Weliswaar presteren de beste leerlingen nog steeds even goed als vroeger, maar voor de rest is het een en al narigheid: hogere kosten, toenemende segregatie en over het geheel genomen dalende prestaties.

Het op het Zweedse verhaal volgende *De Engelse Academy Schools: Geprangd tussen privatisering en centralisering* van DNM-correspondent Rudi Schollaert gaat over een recente privatiseringsgolf in Engeland, het gedeelte van het Verenigd Koninkrijk dus zonder Wales, Schotland en Noord-Ierland. Zoals waarschijnlijk wel bekend woedt daar al decennialang een machtsstrijd tussen Labour en de Tories en een onderdeel daarvan is het streven van de laatsten om de macht te breken van de LEA's, de Local Educational Authorities, die vaak door Labour worden gedomineerd. In dat kader wilde de overheid de lokale autonomie versterken en ontstonden de Academy Trusts, consortia van scholen, die als een bedrijf functioneren. En in bedrijven gaat winstmaximalisatie nu eenmaal voor publieke doelen zoals goed onderwijs voor iedereen, met als gevolg exorbitante salarissen voor de bazen tegenover afbladderende schoolgebouwen, faillissementen en dalende kwaliteit van het onderwijs.

Beide verhalen zijn bepaald geen reclame voor een vrije onderwijsmarkt. Maar als je al in meerdere of mindere mate voor een marktbenadering

kiest, moet je in elk geval zorgen voor adequaat toezicht. En zoals Roger Standaert in *De illusie van de accountability in de Verenigde Staten* laat zien: op dat punt kan er ook veel misgaan. In de VS trok en trekt de centrale overheid miljarden uit voor achterstandsbeleid, maar eist dat dat geld vrijwel uitsluitend gebruikt mag worden voor verantwoording, in casu een ijzingwekkend toetsencircus. Kortom, tel uit je winst.

De reeks sluiten we af met *Meer autonomie en minder staat: gaat dat werken?*, een bijdrage van een tweetal medewerkers van de Friedrich Ebert Stiftung (een denktank van de Duitse SPD): Marei John-Ohnesorg en Nicole Castillo. In dat artikel (oorspronkelijke titel: *Mehr Selbstständigkeit und weniger Staat: Ein Erfolgsmodell für Schulen?*) beschrijven zij hoe in Duitsland na de PISA-shock van het jaar 2001, toen Duitsland in de allereerste PISA-meting onderaan de ranglijst bleek te bengelen, een zoektocht naar boven begon, met meer autonomie voor scholen in het tot dan toe sterk centralistische Duitse stelsel. In vergelijking met bijvoorbeeld Zweden, kozen de Duitse *Länder* voor een aanmerkelijk behoedzamer aanpak, waarbij men geleidelijk de voorwaarden voor een succesvolle omschakeling in beeld kreeg, zoals het belang van netwerken en goed schoolleiderschap. Hoe behoedzaam dat eraan toeging en -gaat, blijkt misschien nog het best uit een uitspraak in de slotlinea's van het artikel: *"Autonomie sollte eine Option, keine Verpflichtung für Schulen sein. Selbstständigkeit lässt sich nicht erzwingen."* Zo hebben wij hier in Nederland er nog nooit tegenaan gekeken. ■