

Onderstaand artikel is verschenen in:
Orthopedagogiek: Onderzoek en praktijk. 51 (4), 182,
(april 2012), 182-190

De autonome school en de teloorgang van de professionele autonomie

Herman Wieberdink & Heleen Kuster

Inleiding

De hooggespannen verwachtingen waarmee de autonome school werd ingevoerd, zijn niet ingelost. Integendeel, de nadelen blijken groter en de invoering van dit bestuursmodel heeft mede bijgedragen aan het verlies van de professionele autonomie van de leraar. Dit heeft niet alleen negatieve effecten op imago en uitoefening van het beroep, maar ook op de ontwikkeling en opbrengsten van het onderwijs.

Om de ontwikkelingen die tot de invoering van de autonome school hebben geleid te begrijpen, moet ruim een halve eeuw worden teruggedaan. Naar de tijd waarin de ontmanteling van de verzuilde samenleving vergezeld ging van een toename van centrale sturing door de overheid. Vanaf de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ontwikkelde zich een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Dit geloof werd door de overheid vertaald in ambitieuze beleidsprogramma's, waarbij onderwijs een belangrijke taak kreeg bij het creëren van een 'gelijke samenleving' door het wegwerken van ongelijkheden en het verbeteren van onderwijskansen voor arbeiderskinderen. Onderwijs werd een instrument voor het optimaliseren van de samenleving. In de jaren tachtig nam het optimisme over de maakbare samenleving echter snel af. Het lukte de overheid niet de belangrijke sociale problemen op te lossen en ook bleek de ongelijkheid in de maatschappij weerbarstiger dan gedacht. Pogingen de maatschappij meer te nivelleren leverden niet zoveel op, behalve een vèrgaande differentiatie in beleid en een forse toename van wetgeving. In het onderwijs werden verschillende risicogroepen onderscheiden, zoals arbeiderskinderen, meisjes en vrouwen, culturele minderheden en kinderen met speciale onderwijsbehoeften, waar weer nieuwe wet- en regelgeving voor ontwikkeld werd (Karsten, 1999). Toename en versplintering van beleid maakten de sociale werkelijkheid complex en het overheidsapparaat overbelast en weinig slagvaardig. Dit leidde tot een herbezinning op de verzorgingsstaat. Er rezen vragen of de verzorgingsstaat niet te ver was doorgeschoten en of de kosten van volledige instandhouding op te brengen waren. Was de samenleving wel zo maakbaar? Was het niet beter de centrale rol van de overheid die tot in alle uithoeken van de maatschappij was doorgedrongen, over te dragen aan het verantwoordelijke individu? Deze vragen werden des te klemmender omdat ze samenvielen met de economische crisis van de jaren tachtig, die tot ingrijpende bezuinigingen leidde en tot efficiënt werken dwong. De herbezinning resulteerde in ontwikkelingen die gekenmerkt werden door een minder regulerende en meer terugtrekkende overheid, doorgaans als neoliberal bestempeld. Dit leidde bij de overheid tot hervormingen van openbaar bestuur omdat de bureaucratische overheid onvoldoende oog had voor doelmatigheid van haar optreden en te weinig gebruikmaakte van moderne instrumenten als sturing op resultaat, prestatiecontracten en marktwerking (Trommel, 2003).

De autonome school

Het geneesmiddel voor het als falend ervaren beleid van centrale overheidssturing en -planning werd door de overheid (vanaf het eerste kabinet Lubbers, 1982-1986) gezocht in de

invoering van gereguleerde marktwerking. Verschuiving van overheid naar markt werd leidend beginsel. Belangrijke uitgangspunten waren decentralisatie, autonomie en vraagsturing. De laatste is in het onderwijs tot uiting gekomen in onder andere een consumentenrol van ouders, leerlinggebonden financiering, vergoedingsregeling dyslexie en passend onderwijs. In het onderwijsbeleid werden de uitgangspunten vertaald in 'besturen op afstand' door middel van decentralisatie van bevoegdheden. Het streven was een zo groot mogelijke zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen: de autonome school. Onderwijsinstellingen zouden niet langer tot in detail aangestuurd worden door wet- en regelgeving, maar er zou sprake zijn van deregulering. Men verwachtte hierdoor niet alleen betere financiële beheersbaarheid van de onderwijsuitgaven, maar ook grotere keuzevrijheid voor ouders, meer concurrentie tussen scholen en een afname van de bureaucratie. Om scholen in staat te stellen goed gebruik te maken van autonomie, nam de overheid beleidsmaatregelen in voorwaardelijke zin. Het systeem van bekostiging van scholen ging op de schop. Van een systeem gebaseerd op declaratie van werkelijk gemaakte kosten werd op lump sum-financiering overgegaan: een systeem van bekostiging vooraf op basis van een aantal criteria. Scholen kregen de beschikking over een eigen budget en ze kregen in financieel opzicht ruimte eigen keuzes te maken. Zo kon elke school concurreren met andere scholen in kwaliteit van onderwijs. Andere veranderingen betreffen de schaalvergroting van besturen en instellingen. Aanvankelijk ging het daarbij om fusies van scholen, dus schaalvergroting op instellingsniveau. Een school moet immers over voldoende deskundigheid, kennis, personeel en middelen beschikken om beleid te kunnen maken en grotere scholen zouden hier meer mogelijkheden toe hebben dan kleinere organisaties. (Van de Venne, 2002). Vanwege protest hebben scholenfusies in het basisonderwijs tot niet al te grote instellingen geleid. In het voortgezet onderwijs kwamen brede scholengemeenschappen tot stand en in het beroepsonderwijs zelfs mega-instellingen.

Schaalvergroting op bestuurlijk niveau kreeg een overeenkomstige argumentatie. Efficiëntie van bestuur en management, noodzakelijk om eigen personeels- en onderwijskundig beleid te ontwikkelen, zou door schaalvergroting bereikt kunnen worden.

Opbrengsten

Het overheidsbeleid met als uitgangspunten decentralisatie, vraagsturing en autonomie zijn in het onderwijs geen onverdeeld succes. De regels van de markt en bedrijfsmatig werken passen slecht op de professionele en inhoudelijke eisen die aan onderwijs gesteld moeten worden. De ideologie van de markt heeft veeleer contraproductief gewerkt. Van de verwachte opbrengsten van de autonome school - financiële beheersbaarheid, grotere keuzevrijheid voor ouders, meer concurrentie tussen scholen en minder bureaucratie - is vrijwel niets terechtgekomen. Zo constateerde de Onderwijsraad in 2004 dat de toename van het macrobudget van onderwijs sinds 1990 vrijwel niet ten goede is gekomen aan het primaire proces. Schaalvergroting heeft tot grote scholengemeenschappen of mega-instituten geleid, waardoor onderlinge concurrentie en keuzevrijheid van ouders flink is ingeperkt. Karsten (1999) betwijfelt of de noodzakelijk geachte autonomie voor scholen wel tot stand gekomen is. Scholen zitten gevangen in een fijnmazig web van ondersteuning en advisering waardoor ze vaak geen beslissingen kunnen of durven nemen zonder hulp van (duurbetaalde) externen. "Dit geeft de paradoxale situatie dat de sturingspretenties van de centrale overheid zijn verminderd, maar de zelfsturende kracht van de instellingen niet echt is vergroot". (p. 310).

Niemand zal ontkennen dat de overheid ook bij de autonome school een belangrijke en actieve rol heeft, niet alleen omdat het onderwijsdomein geen 'echte' markt is, maar ook omdat het onderwijs een aantal maatschappelijke functies heeft die een actieve rol van de overheid vereisen of verklaren. Onderwijs bijvoorbeeld dat kinderen leert lezen en schrijven

heeft als effect dat mensen met elkaar kunnen communiceren en bevordert daarmee de sociale cohesie. Bovendien is het onderwijsniveau van de beroepsbevolking bepalend voor de arbeidsproductiviteit en kan van invloed zijn op economische groei. De overheid zal overdracht van cognitieve kennis en vaardigheden willen benadrukken. Vanwege het gunstige effect dat onderwijs op de loopbaan en uiteindelijke maatschappelijke positie van een individu heeft, moet de overheid de toegang tot onderwijs (in het bijzonder voor de lage inkomensgroepen) garanderen. Overheidsinterventie zal dus regelmatig gewenst zijn. Maar de idee van de autonome school die het best in staat is haar eigen beleid te ontwikkelen, veronderstelt wel een overheid die zuinig en terughoudend is met centraal opgelegd beleid. Van dit laatste is geen sprake.

Al langere tijd krijgt het onderwijs opdrachten, taken en eisen vanuit overheden, ouders en belangengroepen opgedrongen. Daarbij gaat het veelal niet om onderwijsinhoudelijke zaken, maar om uiteenlopende onderwerpen op gebieden als burgerschapsvorming, bevordering van gezond gedrag, verruiming van openingstijden van scholen om te zorgen dat iedereen kan werken, tegengaan van segregatie en bevorderen van integratie, het realiseren van een sluitend onderwijsaanbod voor alle zorgleerlingen, vergroting van veiligheid en signalering van misstanden als kindermishandeling. Naast dit uitdijend curriculum en aanbod zijn aanvullende eisen gesteld aan onderwijsresultaten van scholen, onder meer in de vorm van kerndoelen, doorgaande leerlijnen, meetbare prestaties, controle op onderwijsresultaten en publicatie daarvan. Het zal duidelijk zijn dat het aangroeiend onderwijsbeleid van de overheid de oorspronkelijke gedachte van de autonome school fors ondermijnt.

Onbedoelde effecten

Beleid gaat vaak vergezeld van onbedoelde en veelal ongewenste effecten. Bij de autonome school is dit niet anders. De schaduwkanten van de op papier toegenomen autonomie betreffen de fikse vergroting van de verantwoordingsplicht, de sterke hiërarchie in het onderwijs en de teloorgang van de professionele autonomie.

De overheid wil uiteraard dat de bestuurlijke doelstellingen gehaald worden en het is te begrijpen dat ze controle en verantwoording eist. Maar de toenemende verantwoordingsplicht belast het onderwijs in steeds grotere mate. Die plicht betreft namelijk niet alleen de onderwijsinhouden en -opbrengsten. De school heeft een veelheid aan administratieve lasten gekregen met betrekking tot uiteenlopende onderwerpen als dyslexie, rugzakleerlingen, schoolverzuim, pesten, seksuele intimidatie, discriminatie, veiligheid, agressie, geweld en ontkokering van (jeugd)beleid. Daarbij eist de overheid verantwoording over het proces dat tot opbrengsten leidt of heeft geleid. Leraren in het primair onderwijs moeten in plannen vooraf verantwoorden hoe ze denken het onderwijs te geven, hoe ze de leerlingen willen indelen, welke instructies ze geven en welke materialen gebruikt worden, hoe getoetst wordt, wat er met die uitkomsten gedaan wordt, enzovoort. Leraren vinden dat deze omvangrijke en tijdrovende bureaucratische procedure ten koste gaat van de primaire taak van het lesgeven. Overigens lijkt een dergelijk gedetailleerde verantwoordingsplicht voornamelijk gebaseerd te zijn op een wantrouwen van kennis en vaardigheden van leraren. Tonkens (2008) herkent deze trend bij alle professionals in het publieke domein en zij spreekt van 'geïnstitutionaliseerd' wantrouwen.

De regeldruk in en bureaucratisering van het onderwijs blijven toenemen door twee processen. In de eerste plaats is er de druk op de overheid om beleid te blijven ontwikkelen. Sommigen spreken van het educatief-politieke complex, de verstrengeling van belangen van politici, ambtenaren en externe deskundigen, waar er een voortdurende lobby naar de overheid is om initiatieven te ontwikkelen en verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering door middel van financiering over te dragen aan belanghebbenden. Het ministerie wordt

bestoort door belangengroeperingen die hun idee aan scholen willen zien voorgeschreven of die willen dat er aan hun belang tegemoet wordt gekomen. Onder druk van media-aandacht mondt menig idee of belang, hoe klein ook, uit in landelijk onderwijsbeleid met bijbehorende wetten en regels.

In de tweede plaats kent de cyclus van wet- en regelgeving een krachtige interne dynamiek (REA, 2005). Naarmate er meer regels bestaan, zullen nieuwe regels steeds sneller ontstaan ('rules breed rules'). Oude regels of wetten worden bijna nooit geschrapt, wel gewijzigd, waardoor de meeste wetten op den duur omvangrijker worden. De regelvoorraad zal haast als vanzelf verder groeien. Tevens zal de regeldruk stijgen met het aantal regelmakende en -controleerende ambtenaren ('rule-makers breed rules'). Daar komt bij dat regelmakers productiever zijn naarmate ze meer affiniteit met de inhoud van de regels hebben. De Tweede Kamer zal meer onderwijswetgeving vaststellen naarmate het aantal onderwijsspecialisten groter is. "Het hechte netwerk van onderwijsspecialisten in de Kamer en een omvangrijk ambtelijk apparaat verklaren dus waarom het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) berucht is om de overdaad aan regelgeving." (p. 4).

Hiërarchie

De vergroting van autonomie en beleidsruimte van scholen gaat gepaard met taakverzwaring. Schoolleiders hebben meer taken op het terrein van personeels-, financieel en (na)scholingsbeleid gekregen en leraren zijn taken voor de gehele school gaan uitvoeren in plaats van alleen voor de eigen groep kinderen (Majoer, 2000). De uitkomsten of resultaten van die taken leiden over het algemeen tot voorschriften voor het handelen van iedere leraar in de school. Leraren moeten in hun lesgeven en in hun handelen binnen de vastgestelde of afgesproken kaders blijven. Daarnaast neemt collegiale controle toe in de vorm van bijvoorbeeld klassenobservaties en video-opnamen. Hoewel sommige leraren weliswaar meer verantwoordelijkheid en bredere professionaliteit krijgen, leidt de structuur in zijn geheel tot afnemende individuele autonomie. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met de essentie van het beroep van leraar, dat juist individuele autonomie vereist.

De bestuurlijke schaalvergroting heeft in het onderwijs geleid tot hiërarchie en complexe managementstructuren. In het primair onderwijs is het bovenschools management uitgegroeid tot een club professionele beleidsmakers die de gespreks- en onderhandelingspartners van de overheid zijn. Leraren worden steeds meer afgeschermd van de ontwikkelingen in het onderwijsveld. Zo is een ontwikkeling als passend onderwijs een zaak van het bovenschools management geworden en speelt het nauwelijks een rol bij leraren op de werkvloer, terwijl die laatsten voor de uitvoering moeten zorgen. Bij leraren leidt dit tot het gevoel dat uitvoeringsproblemen op het veld worden afgewenteld. Er ontstaat een kloof tussen bovenschools management en de uitvoerders in de klas. Aan de ene kant is er de beleidmakende en centraal sturende overheid die door middel van subsidies schoolbesturen over de streep trekt en aan de andere kant is er de professional op de werkvloer, die nauwelijks invloed heeft op ontwikkelingen en de uitvoeringsproblemen vreest.

Samenvatting en discussie

Het bestuursmodel van de autonome school heeft de vooraf gestelde doelen niet waargemaakt. Het marktgerichte en bedrijfsmatige werken passen slecht op de eisen die aan onderwijs gesteld worden. Tegen alle afspraken en beloftes in is de overheid weinig terughoudend gebleken in het ontwikkelen van onderwijsbeleid. In combinatie met de toegenomen gelaagdheid en hiërarchie in het onderwijs, die zowel de autonomie van een individuele school als die van de leraar in sterke mate beperkt, heeft dit alles diepgaande effecten op het onderwijskundig handelen in de school en dus op resultaten en kwaliteit van onderwijs. Het

onderwijsbeleid van de overheid bestrijkt zoveel domeinen (onderwijsinhouden, gezond gedrag, veiligheid, welzijn en jeugdzorg) dat missies van scholen vaag en ambigu zijn. Er is geen krachtige leidraad voor onderwijskundig handelen. Instellingen die meer autonomie en beleidsvrijheid krijgen, hebben, om ongewenste opbrengsten te voorkomen, juist een duidelijke missie nodig (Trommel, 2003). Bijvoorbeeld in het marktgerichte denken is onderwijs een economisch project waardoor scholen niet langer geleid worden door professionele leerkrachten, maar door managers. De aandacht is gericht op vergroting van inkomsten door verhoging van leerlingenaantal en het aantal uitgereikte diploma's. Er wordt gestreefd naar 'efficiënte organisaties', ingericht om zoveel mogelijk lessen te realiseren met zo weinig mogelijk mensen. Deze maatstaven die de markt voor kwaliteit hanteert, hebben voor het onderwijs echter geen betekenis. Leraren spreken van 'opvul- en ophokuren' en zien de grens tussen diploma-inflatie en diplomafraude vervagen.

De vele politieke en maatschappelijke doelstellingen die de overheid het onderwijs heeft opgelegd, stellen vèrgaande eisen aan scholen. Omdat niet alles binnen de beschikbare tijd gedaan kan worden, moeten scholen maar zien waar ze prioriteit en aandacht aan schenken. Bovendien liggen veel van deze doelen voor een groot deel buiten het terrein van het onderwijs zelf. Daarmee heeft de school te maken gekregen met eisen waarop zij zelf in de praktijk geen invloed heeft. In een dergelijke situatie zijn beleid en resultaten van een (autonome) school moeilijk te beoordelen. Het Sociaal Cultureel Planbureau (Kuhry & de Kam, 2012) bijvoorbeeld beoordeelt de doeltreffendheid van het primair onderwijs op basis van leerling-opbrengsten die door middel van Cito-toetsen en door Cito-onderzoek in kaart zijn gebracht, terwijl de opbrengsten van de vele andere doelen en taken van het onderwijs buiten beschouwing blijven.

Het SCP brengt bij de afrekening van het onderwijs dus zelf prioriteit aan in de warboel van taken en opdrachten en kiest voor de cognitieve opbrengsten. Een meer dan terechte keuze. Het onderwijs is immers doel in zichzelf: overdracht van kennis en vaardigheden. In onze maatschappij heeft ieder kind het recht kennis en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om later als geïndividualiseerd burger aan de samenleving te participeren. Dit betekent voor het primair onderwijs basale educatie in de vorm van leren lezen, schrijven en rekenen. Voor het vervolgonderwijs gaat het om vakken en vaardigheden op basis van interesse en prestaties. Hiermee wordt zowel de behoefte van het individu aan toekomstig volwaardig burgerschap als de behoefte van de samenleving aan goed opgeleide en gekwalificeerde mensen vervuld (Wieberdink & Kuster, 2011a). De publicatie van het SCP-rapport betekende voor veel scholen dat ze na afloop van het spel de regels kregen uitgelegd.

De discussies over de (cognitieve) opbrengsten van onderwijs brengen een probleem aan het licht dat Tonkens (2008) aan een elementaire denkfout bij de invoering van marktwerking in de publieke sector wijdt. Hoe kun je als overheid het onderwijs op afstand besturen als je verantwoordelijk bent en blijft voor zulke basale en grote aspecten als de opbrengst ervan? Wel de verantwoordelijkheid en nauwelijks macht. De reactie van de overheid, mede door de vernietigende conclusies van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Dijsselbloem, 2008), bestaat uit het versterken van de controle. Met een streng prestatiegericht beleid probeert ze de min of meer autonome schoolbesturen (bij) te sturen. In dit beleid wordt aan toetsopbrengsten een grote waarde toegekend. Scholen krijgen door de inspectie steeds stringenter voorgeschreven wanneer welke, meestal door het CITO ontwikkelde, toets afgenomen moet worden. Het steeds meer verplicht stellen van Cito-toetsen betekent dat scholen het CITO moeten volgen in zijn opvatting over onderwijsinhouden, de wijze van toetsafname en de beoordeling van leerlingen (Wieberdink & Kuster, 2011b).

Het is de vraag of deze aan leraren opgelegde toetsdwang tot kwaliteitsverbetering van

het onderwijs leidt. Het middel kan wel eens erger zijn dan de kwaal. De aanname achter gedetailleerde controle met behulp van toetsen is dat onderwijs opgeknipt kan worden in een aantal toetsbare producten. Dit is maar ten dele waar. Onderwijs is namelijk een proces. Leraren toetsen om inzicht te krijgen in voortgang en opbrengsten van het leerproces en om aanwijzingen te krijgen hoe dit proces verbeterd of effectiever gemaakt kan worden. Maar in het controlesysteem waar scholen aan onderworpen worden, zijn toetsen vooral doel op zichzelf. AVI-toetskaarten zijn dan bijvoorbeeld geen hulpmiddelen om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het lezen van teksten, maar halfjaarlijkse examens waar je voor kunt slagen of zakken. Het leerproces wordt ondergeschikt gemaakt aan toetsinhoud. Een ander voorbeeld: voor het kleuteronderwijs, ooit omschreven als gericht op brede ontwikkeling, maar nu vallend onder hetzelfde controlesysteem van toetsbare onderdelen, geldt dat kleuters bij de overgang naar groep 3 onder meer 16 klank-letterkoppelingen beheersen. Deze eis leidt in de praktijk nogal eens tot het inprenten van letters. Echter, beheersing van klank-letterkoppelingen is geen losstaand onderdeel in de ontwikkeling van het technisch lezen, maar is het resultaat van een abstract proces dat moet uitmonden in inzicht in het alfabetisch principe van onze taal. Inprenting zonder voldoende aandacht voor de processen die de ontwikkeling van het fonologisch en fonemisch bewustzijn stimuleren, is een onverantwoorde didactiek. Onderwijs dat gestuurd wordt door toetsen in plaats van andersom boet in aan kwaliteit. Voor onderwijs van hoge kwaliteit is geen bureaucratisch en centraal opgelegd toets- en controlesysteem nodig. De *Engelse* hoogleraar Christopher Day, onderzoeker van onderwijskwaliteit en verbonden aan de universiteit van Nottingham, merkt op dat het op onderwijsgebied in Europa onverslaanbare Finland geen onderwijsinspectie heeft (Niemantsverdriet, 2010).

De niet-aflatende beleidsdrang van de overheid, de groter wordende plicht tot verantwoording en de groeiende gelaagdheid en hiërarchie in het onderwijs hebben een negatieve invloed op het beroep van leraar. Naast taakverzwaring en bureaucratisering van het beroep is de leraar voor een groot deel zijn autonomie kwijtgeraakt. Voor leraren is het stuitend dat verlies van autonomie tevens een ontkenning van professionaliteit inhoudt. Bestuurders en managers die dienend en ondersteunend moeten zijn in relatie tot het primaire proces, zijn de dominerende partij geworden. Zij bepalen met rendements- en efficiëncydenken welk onderwijs gegeven wordt, in welke vorm en met welke opbrengst. De Raad van Economische Adviseurs (REA, 2007) constateert dat de leraar in deze filosofie een productiefactor is geworden die in het gareel wordt gehouden met behulp van (soms dubieuze) management- en organisatiepraktijken vanuit het bedrijfsleven. De intrinsieke motivatie op de werkvloer wordt gefnuikt en de aantrekkingskracht van het beroep komt onder druk te staan. Leraren krijgen steeds minder mogelijkheden om het eigen werk te organiseren. Op steeds meer gebieden wordt het inhoudelijk werk gebureaucratiseerd. Protocollen zijn niet meer het hulpmiddel voor de professional, maar vormen het dictaat voor handelen (Tonkens, 2008). De leraar wordt uitvoerder van voorschriften. De meeste leraren geven echter les uit roeping. Dit is de reden dat ze voor een baan in de publieke sector hebben gekozen en juist niet voor de markt. Afbreuk van professionele autonomie vreet aan de motivatie van leraren en haalt de ziel uit het onderwijs, hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor de kwaliteit van het werk.

Het verlies van professionele autonomie heeft niet alleen negatieve effecten op het imago en de uitoefening van het beroep van leraar, maar ook op ontwikkeling en opbrengsten van onderwijs. Ervaring en onderzoek hebben aangetoond dat topdown opgelegde veranderingen en vernieuwingen geen effecten resulteren. Bovendien wordt de professionaliteit van leraren ontkend door hen geen actieve rol te geven in de ontwikkeling van nieuw beleid. Elke opgelegde vernieuwing gaat gepaard met het benadrukken van de noodzaak tot professionalisering. Voor veel leraren is dit een denigrerende gang van zaken.

Bij voorbaat wordt hun aanwezige kennis ontkend of als niet relevant bestempeld. Daar komt bij dat professionaliseringsactiviteiten vaak niet aansluiten bij de wijze waarop leraren leren en hun vak ontwikkelen (Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010). De scholing op de centraal aangestuurde innovaties bestaat uit algemene theorieën, protocollen, of procedures. Leraren hebben daar niet altijd behoefte aan. Er zijn in het onderwijs niet zoveel modellen die concrete richtlijnen bieden voor het dagelijks handelen. Onderwijs wordt voor een groot deel in de klas gemaakt. Leraren staan voor de opgave theorie te vertalen in praktisch handelen. Zij hebben behoefte aan faciliteiten om samen met collega's aan problemen met betrekking tot vakinhoud, vakdidactiek en het leerproces van leerlingen te werken en op eigen initiatief en naar eigen behoefte externe deskundigen te raadplegen. De forse budgetten voor professionalisering zijn tot nog toe profijtelijker voor de vele onderwijsondersteunende en -adviserende instellingen gebleken, dan voor de leraren en het onderwijs.

Leraren zijn hun professionele autonomie kwijtgeraakt. Aan de andere kant hebben ze dit ook laten gebeuren. Waar waren de protesten van de beroepsgroep toen het toelatingsniveau voor hun beroepsopleiding werd verlaagd? Waar waren de bezwaren toen leraren de controle over hun eigen klaslokaal kwijtraakten? Waarom wordt zoveel waarde gehecht aan kennis van externe 'deskundigen' en de eigen kennis en ervaring ondergewaardeerd? En waarom hebben leraren zich laten verdrijven uit de redacties van vaktijdschriften? Leraren in Nederland hebben juist een rijke traditie van innoverend werken. Al in de achttiende eeuw werden onderwijzersgezelschappen opgericht met als doel het verbeteren van het vak. Veel leraren hebben in de loop der tijd hun kennis en ervaringen vastgelegd in methoden en methodieken en deze gepubliceerd in tijdschriften, boeken en methoden.

De basis van professionele autonomie is professionele bezieling, de persoonlijke intentie om het vak van leraar te ontwikkelen. Dit vraagt om initiatief en het bediscussiëren van ontwikkelingen. Het gaat om het uitdragen van een visie op onderwijs, wat het is en wat het moet opleveren. Daarbij moet het openbare debat niet geschuwd worden, want in dat debat kan de leraar het morele mandaat van de samenleving krijgen voor handelen gericht op het scheppen van toekomstkansen voor kinderen.

Geraadpleegde literatuur

- Dijsselbloem, J. (2008). Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen, *Tijd voor Onderwijs*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Karsten, S. (1999). Neoliberal education reform in the Netherlands. *Comparative Education*, 35 (3), 303-317.
- Kuhry, B. & Kam, F. de (red.) (2012). Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Majoor, D.J.M. (2000). *Voortgang in autonomie. Een studie naar de organisatorische gevolgen van financiële en personele beleidsbenutting in het basisonderwijs*. Amsterdam: academisch proefschrift.
- Niemantsverdriet, L. (2010). Leraren doen ertoe. *Didaktief*, 6, 4-7.
- Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs. Suggesties voor de Beleidsagenda*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Raad van Economisch Adviseurs (REA) (2005). *De wetten en regels die droom en daad*

verstoren; Bureaucratisering en overregulering. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 123, nr. 2

Raad van Economisch Adviseurs (REA) (2007). *De lof der eenvoud*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30942, nr. 2.

Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals*. Marktwerking en Professionaliteit in de publieke sector. Amsterdam: Van Gennep.

Trommel, W.A. (2003). *Inleiding management in de publieke sector. Reader*. Enschede: Universiteit Twente, faculteit der bestuurskunde.

Veen, K. van, Zwart, R., Meirink, J. & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON/Expertisecentrum Leren van Docenten.

Venne, L.H.J. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Amsterdam: academisch proefschrift.

Wieberdink, H & Kuster, H. (2011) *Cognitief kapitaal. Onderwijs als basis voor toekomst*. Den Haag: Boom/Lemma.

Wieberdink, H. & Kuster, H. (2011). Cito bepaalt niet wat goed onderwijs is. Amsterdam: *De Volkskrant*, 06 juni 2011.

Over de auteurs

Drs. Herman Wieberdink werkt als GZ-psycholoog bij een onderwijsadviesorganisatie.

E-mail: herman.wieberdink@gmail.com

Heleen Kuster werkte vijftientig jaar in het basisonderwijs en als adviseur bij een schoolbegeleidingsdienst. E-mail: heleenkuster@xs4all.nl

Beiden zijn hoofdauteurs van remediërende programma's op het gebied van lezen en spellen die onder de naam *De Zuid-Vallei* bekendheid en toepassing in het onderwijs hebben. Herman Wieberdink & Heleen Kuster zijn de auteurs van *Cognitief kapitaal. Onderwijs als basis voor toekomst*, uitgegeven door Boom/Lemma.