

Variaties in ontwerpen

Een reactie op "Het koekoeksjong uit het ei van Columbus" van J. Scheerens

J. F. M. CLAESSEN,
Open Universiteit Heerlen
N. A. J. LAGERWEIJ,
Rijksuniversiteit Utrecht

Inleiding

Het rapport "Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs" van de Projectgroep Schaalvergroting Basisonderwijs blijft de gemoederen bezig houden. Na de publikatie van het rapport in augustus 1990 is er in de media een stroom van reacties ontstaan van voorstanders en tegenstanders. Ook op massaal bezochte discussiebijeenkomsten in Zwolle, Amersfoort, Den Bosch en Rotterdam bleek dat het rapport leidt tot een tweedeling van adhaesie of afwijzing. Voorstanders achten voldoende bewijslast aanwezig om de huidige trend van schaalverkleining van basisscholen te doorbreken en om te buigen naar schaalvergroting. Tegenstanders betogen dat de pro's van schaalvergroting geenszins overtuigend zijn aangetoond en pleiten voor continuering van de huidige situatie. Ook het kamp van de onderwijskundigen geeft een verdeeld veld te zien. Conferenties als "De grensverleggende basisschool" in Eindhoven, "Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs, expertise en contra-expertise" op de Flevohof en het symposium van de Vereniging voor Onderwijs Research over "Schaal en kwaliteit in basisonderwijs" laten zien dat in kringen van onderwijskundigen de standpunten uiteenlopen. Na een kritische reactie van Creemers en Hoebe in het Tijdschrift voor Onderwijs Research plaatst Scheerens nu in Pedagogische Studiën kanttekeningen bij de onderbouwing van het rapport en de inhoud van de adviezen.

De verdeeldheid van commentaar is op zichzelf niet verbazingwekkend. Ook in andere wetenschappelijke disciplines is maar

hoogst zelden sprake van eenstemmigheid als wetenschappers hun rol van onderzoeker inwisselen voor die van ontwerper van wenselijk beleid. De praktijk wijst dan in de loop der jaren wel uit welke geleiding het uiteindelijk bij het rechte eind heeft gehad. In de discussie over schaalvergroting zal het waarschijnlijk niet veel anders lopen. Met de publikatie van de beleidsnotitie van Staatssecretaris Wallage naar aanleiding van het rapport van de Projectgroep is duidelijk geworden wat de politieke koers voor de toekomst is. Lettend op de inhoud van het regeerakkoord komt dat neer op schaalvergroting waar mogelijk en schaalhandhaving waar bereikbaarheidsoverwegingen dit eisen.

In deze reactie gaan wij in op de opmerkingen van Scheerens.

De rationale van de Projectgroep Schaalvergroting Basisonderwijs

In april 1990 kreeg een Projectgroep op verzoek van Staatssecretaris Wallage tot taak een nota op te stellen over de gewenste schoolgrootte van het basisonderwijs. De Projectgroep heeft een analyse gemaakt vanuit een drietal verschillende invalshoeken die elk op zich voldoende onderbouwing bieden voor de gedane voorstellen.

De eerste invalshoek regardeert de betaalbaarheid van het basisonderwijs bij het huidige, negatieve beleid van schaalverkleining. Sinds 1975 is het aantal leerlingen in het basisonderwijs met ca. 30 procent gedaald. Deze reductie is niet tot uiting gekomen in vermindering van het aantal scholen. Door een complex van regelingen en van afspraken bij de komst van de nieuwe basisschool is het schaalbeleid ontgleden aan de handen van de overheid. Het gevolg is een steeds verder voortschrijdende schaalverkleining met zware financiële gevolgen. Immers kleine scholen kosten handenvol extra geld: de kosten per

leerling worden pas lineair vanaf ca. 250 leerlingen. Een leerling op een school met minder dan 50 leerlingen kost de belastingbetalers f 7.200,- per jaar. Telt de school meer dan 300 leerlingen dan stabiliseert zich dit bedrag op f 3.700,-. Hadden we in het begin van de jaren tachtig de opheffingsnormen van het lager onderwijs en kleuteronderwijs bij elkaar gevoegd en daar onverkort aan vastgehouden, dan had dit geresulteerd in een bedrag van enkele honderden miljoenen gulden die geïnvesteerd hadden kunnen worden in kwaliteitsbevorderende en stimulerende maatregelen. Deze kans hebben politici en beleidsmakers voorbij laten gaan. Bij ongewijzigd beleid – en het heeft er alle schijn van dat velen vinden dat men in het onderwijs alles maar het beste bij het oude kan laten – zal de schaalverkleining zich onverminderd voortzetten. De financiering hiervan zal binnen de huidige begroting voor basisonderwijs gevonden moeten worden. Voor de leden van de Projectgroep was dit onaanvaardbaar.

De tweede lijn in de argumentatie is de onbillijkheid van de huidige verdeling van middelen. Kleine scholen hebben aanmerkelijk meer geld te besteden dan grote scholen. Een wethouder in een plattelandsgemeente met ca. 2000 leerlingen, verdeeld over ca. 20 scholen, kan beschikken over ca. 12 miljoen gulden. Zijn collega in een meer stedelijk gebied met eveneens 2000 leerlingen, maar nu verspreid over 8 scholen, ontvangt 8 miljoen. Een dergelijke scheefheid van verdeling bij gelijkblijvende doelstellingen valt niet te rechtvaardigen. Voor de leden van de Projectgroep leidde dit tot de keuze om de huidige, onrechtvaardige bekostiging van kleine scholen te vervangen door een stelsel dat alle kinderen evenveel kans op kwaliteit biedt.

De derde lijn in het rapport "Schaal en kwaliteit" ten slotte is die van versterking van het potentieel van basisscholen uit oogpunt van kwaliteitsverbetering. Het is met name deze lijn die door J. Claessen en N. Lagerweij is uitgewerkt. In het kort komt deze lijn op de volgende redenering neer. In het ontwikkelingsproces van basisscholen is, zoals blijkt uit nogal wat onderzoek, stagnatie opgetreden. Basisscholen ontberen capaciteiten en voorzieningen die nodig zijn om hun ontwikkeling met kracht ter hand te nemen. Versterking van het draagvlak is nodig op een breed aantal fronten. Het is op dit punt waar de beide eerdere hoofdlijnen (onbetaalbaarheid en

onbillijkheid) de kwaliteitslijn snijden: schaalvergroting kan omvangrijke middelen vrijmaken waarmee de gewenste potentieel versterkende maatregelen bekostigd kunnen worden.

Wat zijn de speerpunten voor potentiële versterking van basisscholen waar de Projectgroep voor pleit en die financieel binnen handbereik liggen, mits we voldoende moed kunnen opbrengen voor een schaalvergrotingsbeleid? In het rapport gaat men uit van:

- een vrijgestelde directeur, die de school in haar geheel kan leiden, organisatorisch en onderwijskundig;
- de aanwezigheid van een conciërge en een administratieve kracht, die zorg dragen voor ondersteuning van de schoolleiding;
- een basisschool die zorg op maat verleent aan alle leerlingen en de uitstroom naar speciaal onderwijs weet te beperken;
- een school die doet wat de wet vraagt: een ononderbroken schoolloopbaan garanderen voor alle leerlingen, daarbij zorg dragend voor een optimale vorm van individualiserend onderwijs;
- leerkrachten, die zodanig worden ingezet dat recht wordt gedaan aan hun voorkeuren en specialisaties binnen een gericht loopbaanbeleid;
- de aanwezigheid van deskundigheden in het schoolteam die thans nog voornamelijk in het speciaal onderwijs aanwezig zijn;
- een schoolteam dat vanuit een eigen beleid kan samenwerken met andere scholen en met de aanwezige verzorgingsinstellingen;
- een schoolorganisatie met een voldoende vermogen tot aanpassing aan veranderende omstandigheden;
- een schoolteam waarvoor kwaliteitsbewaking en -verbetering tot de orde van de dag hoort;
- een bevoegd gezag dat competent en beleidsbepalend optreedt;
- een stelsel van leerlingenvervoer en overblijffaciliteiten zodat een redelijke bereikbaarheid gewaarborgd is.

Deze voorzieningen en kwalificaties vragen wel om een school van een bepaalde grootte. In het rapport wordt een ondergrens aangehouden van 250 leerlingen [acht reguliere jaargroepen en een aparte groep van leerlingen die om speciale aandacht vragen] en een optimaal aantal van 500 leerlingen [16 groepen met alle kansen voor intra- en interklassikale groepeerings- en twee speciale groepen].

Uit de reacties op het rapport – ook in het commentaar van Scheerens – blijkt dat er links en rechts nogal wat misverstanden en ongefundeerde kritiek leven.

- De projectgroep zou zich niet hebben laten leiden door louter objectieve criteria. Deze reactie is juist en wordt in het rapport ook expliciet vermeld. Het zal duidelijk zijn dat het vraagstuk van de optimale schoolgrootte niet tot een oplossing te brengen is langs louter empirische of objectieve overwegingen. Onvermijdelijk spelen op lokaal en nationaal niveau ook normatieve overwegingen en keuzen een rol.
- Een veel gehoorde opmerking is dat er geen empirische bewijslast voor handen is dat de optimale school meer kwaliteit biedt. Ook deze reactie is juist, zij het met de aantekening dat het ook een onmogelijke eis is! De optimale basisschool met minimaal 250 leerlingen bestaat alleen nog maar op de tekentafel. Empirische bewijsvoering, laat staan garanties, kan men derhalve ook niet vooraf geven. Het stellen van deze empirische bewijslast vooraf zou overigens ook betekenen dat in het Nederlandse onderwijs nog nauwelijks veranderingen van enige betekenis zouden kunnen plaatsvinden!
- Een ander misverstand is het tempo van invoering. Gesuggereerd werd dat deze tweede mammoetoperatie, maar nu gericht op het basisonderwijs, in enkele jaren voltooid zou moeten worden. Deze suggestie is uiteraard onzinnig. Een zorgvuldige invoering met voldoende flankerend beleid is vanzelfsprekend. De nota van de Projectgroep vraagt om een keuze ter principale; eerst daarna is een verantwoorde invoeringsstrategie aan de orde.
- Een laatste misverstand ten slotte, dat ook in de reactie van Scheerens breed wordt uitgemeten, is de Cito-toets als sleutel in de bewijsvoering. In nogal wat commentaar wordt gesuggereerd dat de Cito-toets het enige fundament zou zijn onder de nota van de Projectgroep. In de optiek van de Projectgroep is de passage over de Cito-toets volstrekt ondergeschikt. Ook zonder Cito-toets blijft de nota dezelfde teneur houden. Ten tijde van het schrijven van de nota waren onderzoekers van het Sociaal Cultureel Planbureau bezig met een analyse naar

de relatie tussen Cito-scores en een aantal schoolmerken. Dwars tegen alle verwachtingen in bleek er een beperkt verband te bestaan tussen schoolgrootte en Cito-scores. Dat resultaat is niet verzwegen ondanks alle tekortkomingen van de Cito-toets, die ook Lagerweij en Claessen bekend zijn.

Variaties in ontwerpen

Terugblikkend op onze betrokkenheid bij het schrijven van de nota en de turbulente discussies na het verschijnen ervan, is een aantal zaken duidelijk geworden.

Over de rol van onderwijskundigen als *onderzoekers* is in de loop der jaren voldoende duidelijk geworden wat de handelingsbreedte is. Onderzoek is onderworpen aan de richtlijnen van de empirische cyclus. In elke fase is voldoende uitgekristalliseerd wat aan instrumentatie beschikbaar is en welke criteria in acht moeten worden genomen. Het overschrijden van die grenzen leidt terecht tot diskwalificatie.

Ten aanzien van de rol van onderwijskundigen als *ontwerpers* is veel minder duidelijk wat wel en niet verantwoord is. Een eerste benadering is dat onderwijskundigen zich niet zouden moeten lenen voor een dergelijke ontwerprol waarbij zij de vertrouwde onderzoekspaden verlaten. Een dergelijke opvatting wordt door ons niet gedeeld. Het optreden als ontwerper is een even legitieme rol als het optreden als onderzoeker. De praktijk laat dit overigens ook zien waarbij het aan elke onderwijskundige ter eigen keuze is in welke rol(len) hij of zij zich wil profileren. Ook in het optreden als ontwerper zijn onderwijskundigen evenwel gebonden aan bepaalde normen en regels. Ontwerpen is net als onderzoek een vak met een bepaalde methodologie, instrumentatie en criteria.

Een tweede punt dat scherp naar voren is gekomen in de discussie rondom het rapport van de Projectgroep is het niveau dat als aangrijpingspunt wordt gekozen voor beleidsaanbevelingen. Onderzoek naar kwaliteitsbevorderende onderwijsfactoren heeft genoegzaam duidelijk gemaakt dat – afgezien van de niet te beïnvloeden leerlingkenmerken en de leefomgeving van de leerling – het met name de instructiekenmerken alsmede leerkrachten en klassenkenmerken zijn die het leeuwedeel

van de verklaarde variantie leveren. Variabelen op het niveau van de school, de schoolorganisatie en het schoolmanagement moeten genoeg nemen met een bescheiden bijdrage. Nogal wat recensenten van het rapport van de Projectgroep focussen in hun reactie op dit directe instructieniveau en stellen vast dat in het rapport de instructievariabelen niet centraal staan. De auteurs van het rapport daarentegen hadden tot taak een beleidsadvies uit te brengen op landelijk niveau tegen de context van een terecht terugtrekkende onderwijsoverheid en van een onderwijsstelsel waar vrijheid van inrichting met hoofdletters wordt geschreven. Adviezen waarin gekapitaliseerd wordt op bijvoorbeeld superieure onderwijsleermethoden of bepaalde instructiestijlen vallen buiten het

kader van wat vanuit onderwijsbeleid op centraal niveau haalbaar is. Wat wel mogelijk is en wat de Projectgroep dan ook gedaan heeft is het houden van een pleidooi voor een optimale basisschool met voldoende draagvlak, evaluerend vermogen, interne veranderingscapaciteiten, specialisatie en expertise binnen het team.

Diegene die geïnteresseerd is in de kwaliteitsbevorderende effecten zal moeten wachten totdat die school er is. Dan pas kan het ideaal van Scheerens: "een rigoreuze output-georiënteerde kwaliteitsdefinitie" voor de onderzoekersrol tot uitdrukking komen. Het is daarbij niet te verwachten dat de beperkte en eenzijdige opvatting van Scheerens het beleid zal inspireren.

Summary

Claessen, J. F. M. & N. A. J. Lagerweij. 'Variations in designs: remarks concerning reactions to the report "School size and quality in education".' *Pedagogische Studiën*, 1919, 68, 139-142.

The recent report "School size and quality in education", which argues for increasing school size, has been given a mixed reception. Critics of the report incorrectly assume that the expected improvement in quality must be demonstrated in advance.