

Autonomie von Schulen und die Qualifizierung von Schulleitern in den Niederlanden

1. Über Autonomie von Schulen in den Niederlanden

In den Niederlanden gibt es freie Schulwahl für Eltern. Ungefähr 65% der Schulen sind in freier Trägerschaft (evangelisch, römisch-katholisch, islamisch, Montessori, Steiner usw.). Alle Schulen werden zu 100% subventioniert, unter der Bedingung, dass sie die Gesetze befolgen.

Es gibt wichtige gesetzliche Vorgaben: allgemeine Unterrichtsziele, Kernziele, Zentralprüfungen im Sekundarbereich, Befugnisbedingungen für Lehrer, Rahmenbestimmungen in Bezug auf die Gehälter und vieles mehr. Autonomie von Schule beinhaltet die Möglichkeit, innerhalb der allgemeinen gesetzlichen Bedingungen viele eigene Entscheidungen zu treffen. So kann die Schule selbst entscheiden über:

- ihr pädagogisches, didaktisches und organisatorisches Profil
- den Lehrplan und die Interpretation von Kernzielen und Prüfungsprogrammen
- die Verteilung von Lehrern über Klassen oder Gruppen
- die Verwendung der finanziellen Mittel (z.B. für Materialkosten und für Personalkosten usw.).

Die Schulen sind verpflichtet, diese Entscheidungen und Pläne in einem Schulplan zu beschreiben. Gesetzlich ist darüber u.a. Folgendes festgelegt:

"Alle Schulen sind verpflichtet, die Ziele, die sie für den Schüler formuliert haben, auch in die Tat umzusetzen. Sie sind verpflichtet Lernergebnisse zu evaluieren."

In welcher Weise sie das tun sollen, ist nicht vorgeschrieben. Das heißt, dass Schulen eine ziemlich große Freiheit haben was die Gestaltung des Prozesses betrifft, während die Zielsetzungen vom Gesetzgeber stärker festgelegt wurden: die gesetzlichen Ziele für Unterrichten und Lernen – die übrigens nicht sehr detailliert formuliert sind – muss die Schule umsetzen. Dasselbe gilt auch für die mehr "formalen" Ziele ("die Schule muss ihr Qualitätsmanagement beschreiben").

2. Autonomie, Qualität und Schulplan

Der Schulplan ist das Dokument, in dem beschrieben wird, wie die Schule arbeitet, welche Ergebnisse erzielt werden, wie diese Ergebnisse evaluiert werden und was die Schule tun will, falls die Ergebnisse der Planung nicht entsprechen (Qualitätsmanagement).

In den verschiedenen Unterrichtsgesetzen ist über die Qualität von Schule immer wieder Folgendes festgeschrieben. Der Schulträger sorgt für die Qualität des Unterrichts in der Schule. Das heißt, dass er dafür verantwortlich ist, dass in der Schule - unter Beachtung der gesetzlichen Aufgaben des Unterrichts - umgesetzt wird, was im Schulplan festgeschrieben wurde. Außerdem muss im Schulplan das Qualitätsmanagement formuliert werden. Das heißt, dass im Schulplan das Unterrichtsmanagement, das Personalmanagement und das Management für die Überwachung und Verbesserung der Qualität des Unterrichts beschrieben wird. Damit ist implizite Selbstevaluation in allen drei Bereichen vorgeschrieben.

3. Schulinspektion als Kontrolle und als Bewertung: "Was tut die Schule mit ihrer Autonomie?"

Das Schulinspektorat hat die Aufgabe, jede Schule einmal in drei/vier Jahren unter einer Reihe von Qualitätsaspekten zu bewerten. Diese Aspekte beziehen sich auf:

- die Ergebnisse der schulischen Arbeit
- die Qualität des primären Prozesses von Unterrichten und Lernen
- das pädagogische Klima
- die Schülerbetreuung
- das Management und die Organisation der Schule.

Die Schulberichte des Inspektorats sind öffentlich, auch im Internet abrufbar. Die Schulinspektion kontrolliert auch, ob und wie gut die Schule die gesetzlichen Regelungen umsetzt; falls notwendig kann die Schule verwarnet werden und es kommt (selten) vor, dass das Inspektorat das Ministerium berät, andere Maßnahmen, z.B. eine Kürzung der Mittel, vorzunehmen.

Wichtiger aber ist die Bewertung der schulischen Qualität durch Inspektoren, die einen Überblick über die Qualitäten und Möglichkeiten anderer Schulen haben und die die Schule stimulieren, – auch öffentlich – sich zu verbessern. Dabei ist der Respekt für die schuleigenen Entscheidungen Richtlinie.

Bei der Bewertung der Schule ist die Selbstevaluation der Bezugspunkt, falls es so eine Selbstevaluation gibt und sie aktuell und zuverlässig ist. Bislang sind nur ca. 20% der Schulen so weit mit der eigenen Qualitätsentwicklung.

Die periodische Schulinspektion einmal in drei/vier Jahren wird durchgeführt um:

- (1) das Qualitätsprofil der Schule zu aktualisieren
- (2) festzustellen, ob sie die letzte Inspektoratsbewertung beachtet hat und planmäßig an Verbesserungen arbeitet
- (3) zu beurteilen, ob die Schule sich inzwischen gut entwickelt
- (4) einen spezifischen schuleigenen Aspekt zu bewerten, wofür die Schule eine externe Bewertung sucht, z.B. die Qualität des neuen Gesundheitsunterrichts, den die Schule entwickelt und in den letzten zwei Jahren implementiert hat
- (5) bestimmte Aspekte – aus dem mehrjährigen Kontrollplan des Inspektorats – zu kontrollieren.

Das Inspektorat besucht ab 2003 außerdem jede Schule jährlich mindestens einen Tag um in der Weise eine kontinuierliche Verbindung zu jeder Schule aufrecht zu erhalten.

4. Der Umgang mit der Autonomie von Schule

Für die Qualität von Schulen ist natürlich nicht das Inspektorat verantwortlich. Das Inspektorat ist ein Kontroll- und Bewertungsorgan. Es kontrolliert, ob die Schulen tun, was im Gesetz steht. Es realisiert eine professionelle, unabhängige Bewertung der Qualität jeder Schule und veröffentlicht diese. Verantwortlich für schulische Qualität sind die Schulen selbst.

Um den Umgang mit Autonomie von Schule zu verdeutlichen nehmen wir ein Beispiel aus dem Bereich "Lernangebot" (eines der Aspekte von Qualität) der Grundschule. Wie oben schon bemerkt wurde, wird die Freiheit der Grundschulen begrenzt durch die gesetzlichen Kernziele, die durch Interpretation und Verarbeitung umgesetzt und im Lehrplan für die Klassen als Feinziele sichtbar gemacht werden sollen. Die Kernziele sind allerdings nicht sehr präzise. So gibt es z. B. für Mathematik in der Grundschule im Erlass zwei A-5 Seiten mit einer kurzen allgemeinen Typisierung über den "realistischen Mathematikunterricht" und einer kurzen Beschreibung einiger Aspekte des Mathematikunterrichtes: Rechnen, Geometrie, Wahrscheinlichkeitsrechnung, Fertigkeiten usw. Für diese Lerngebiete werden im Erlass Kernziele genannt. Für "Rechnen" gibt es nur ein Kernziel: "Die Schüler müssen die Rechenarten Addieren, Subtrahieren, Multiplizieren und Dividieren beherrschen und in einfachen Situationen anwenden können". Es gibt hier keine Feinziele und das bedeutet sehr viel Freiheit für die Schule. Diese wird in der Praxis eingeengt z.B. durch die Lehrbücher. Schulen können vielleicht selber Materialien entwickeln, aber das ist für fast alle zu viel Arbeit. Weiter wird die Freiheit eingeengt durch das, was Lehrer in ihrer Ausbildung gelernt haben und was sie im Fortbildungsangebot erfahren. Die Eingengung der Gestaltungsfreiheit erfolgt vielleicht am stärksten durch den "CITO-Test". Dieser Test, der

in mehr als 80 % der Grundschulen benutzt wird, dient dazu um am Ende der Grundschule – die Schüler sind dann 12 Jahre alt – die Kenntnisse und Fertigkeiten der Schüler festzustellen. Der Test selbst ist nicht obligatorisch, aber die Schulen müssen sich mit objektiven, standardisierten Mitteln ein Bild über den Lernerfolg machen. Durch den CITO-Test, ebenso wie durch Lehrbücher, Aus- und Fortbildung entsteht eine Art Konsens über das, was von Schülern erwartet werden darf.

Auch das Inspektorat nutzt natürlich diesen Konsens bei der Bewertung der Einzelschule und befragt die Schule, falls sie stark von der "Norm" abweicht, warum das der Fall ist und welche eigenen Entscheidungen das ggf. begründen können.

Folge der schulischen Autonomie ist, dass es zwischen Schulen in der Schulkultur, im Klima und in der internen Organisation, in der Profilierung mehr Varianz gibt. Zu gleicher Zeit kann festgestellt werden, dass viele Schulen ihre Freiräume (noch) nicht konsequent nutzen.

Die niederländische Regierung verfolgt eine Politik der Deregulierung und Erweiterung von Autonomie unter der Annahme, dass autonome Schulen besser funktionieren als zentral gesteuerte. Aber viele Schulen haben Mühe, das zu erreichen. Der Druck von außen und das spezifische Problem, eine Gruppe von Lehrern wirklich als Team ausgerichtet und zielgerecht arbeiten zu lassen, machen das schwer.

Die Haltung einer "stolzen, selbständigen, sich profilierenden, selbstbewussten, als Einheit wirkenden, effektiven und effizienten Schule" kommt nicht so oft vor, wie man gerne sähe. Dabei geht es um Schulen, die sich über alle wichtigen Aspekte des gesamten Schullebens Gedanken gemacht und darüber Entscheidungen getroffen haben die durch alle beteiligten Lehrer kreativ und gezielt bei der Schulgestaltung umgesetzt werden. Es geht um Schulen, die klar und präzise im Schulplan das von ihnen gewünschte Profil beschreiben und dieses in Leitlinien für das Lehren und Lernen und in Verabredungen für das Handeln und die weitere Entwicklung umsetzen.

5. Der Schulleiter

Letztendlich ist der Schulträger verantwortlich für die Schule, aber in der alltäglichen Praxis übernimmt der vom Schulträger ernannte Schulleiter durch Schulplan, Personalmanagement, Evaluation usw. viel Einfluss auf die Schulentwicklung. In dieser Situation ist selbstverständlich die Position und Qualität des Schulleiters sehr wichtig.

Es wird klar geworden sein, dass in niederländischen Schulen Schulleiter einen sehr wichtigen Einfluss nehmen können. Das muss aber nicht zwangsläufig so sein. Schulleiter haben auch die Möglichkeit die Entwicklung zu einer autonomeren Schule "administrativ" zu beantworten. Das sind Schulleiter, die nie in Klassen kommen und nicht den Dialog mit Lehrern, Eltern und dem Schulträger über Profilierung, Entwicklung und Selbstevaluation suchen.

Es gibt natürlich große Unterschiede zwischen Schulleitern von Primarschulen (mit z.B. 100 Schülern und 5,4 Stellen, die mit 9 Personen besetzt sind) und größeren Sekundarschulen (mit 2000 Schülern, 180 Lehrern und 20 anderen Kräften).

In dem letzten Jahrzehnt haben Regierung, Schulträgerverbände, Gewerkschaften, Einzelpersonen und Schulträger viel in das Training von Schulleitern investiert. Für amtierende Schulleiter gibt es einen Kurs von drei Jahren (fünf Tage pro Monat plus Wochenende, Arbeit und Studium plus Hospitation und Intervisitation). Daneben wird jungen Lehrern die Möglichkeit geboten neben ihrem reduzierten Unterricht entsprechende Ausbildungsprogramme zu absolvieren. In den letzten Jahren ist kein neuer Schulleiter ernannt worden, der nicht das Schulleiterdiplom erworben hat.

Im Jahre 1997 hat das Inspektorat die Schulinspektionen in einer Stichprobe von 500 Grundschulen auf die Frage hin analysiert, wie Schulleiter von Grundschulen ihre Zeit verwenden. Das führte zu folgenden Ergebnissen: Durchschnittlich hatten die Grundschulen 210 Schüler. Bei diesem Umfang ist 50% der Arbeitszeit der Schulleiter für Management veranschlagt. Den Rest der Zeit müssen sie als Klassenlehrer arbeiten. (Im Jahre 2000 ist mehr Managementszeit veranschlagt worden, so dass der

Schulleiter jetzt 65% seiner Zeit nicht als Klassenlehrer arbeiten muss). Durchschnittlich arbeitet ein Schulleiter 50 Stunden pro Woche.

Die auf das Management fallenden 50% teilen sich ungefähr so auf: 15% Administration, 15% eigentliches Management (Schulsteuerung, Klassenbesuch, Erstellung eines Schulplans, Entwicklungsarbeit), 15% organisatorische Regelungen, 5% Kontakte mit Eltern und Schülern.

In den letzten Jahren ist der Lehrermangel auch in Grundschulen problematisch geworden. Das bedeutet, dass Schulleiter viel Zeit verwenden müssen für das Finden von Ersatzlehrern und nicht selten selber in der Not eine Klasse übernehmen. Das bedroht die Qualitätsentwicklungen, die in den letzten Jahren eingesetzt haben.

In den letzten fünf Jahren gab es ziemlich schnelle Veränderungen in der Organisation der Grundschulen. Der Grund dafür ist, dass für das erforderliche Management kleiner Schulen eigentlich die Schulleiter nicht genügend Zeit haben. Jetzt werden in vielen Regionen sogenannte Cluster-Schulen entwickelt. Das heißt, 5 bis 7 Grundschulen unterstehen einem Direktor, und sie gehören alle zu einem Schulträger. Für jede Schule gibt es einen "Lokalmanager" mit zusätzlicher Zeit für die tägliche Organisation und Administration und für die Kontakte mit den Eltern. In Rotterdam z.B. gibt es 72 Grundschulen in kommunaler Trägerschaft mit 12 Schuldirektoren.

6. Wie gut sind die Schulleiter?

Das Inspektorat handhabt neben den Indikatoren für die Aspekte der Qualität in den Bereichen "Unterricht" und "Ergebnisse" auch einen Bereich "Schulbedingungen" mit sieben Aspekten. Diese sind: Qualitätssicherung, Professionalisierung, interne Kommunikation, externe Kontakte, Kontakte mit Eltern, Einsatz von Mitteln, Schuladministration und Schulprozesse.

Im Jahre 2000 wurden in einer Stichprobe von 380 Grundschulen diese sieben Aspekte beurteilt. Das führte zu folgendem Ergebnis:

Qualitätssicherung:	in 38% der Schulen genügend
Professionalisierung:	in 65% der Schulen genügend
Interne Kommunikation:	in 87% der Schulen genügend
Externe Kontakte:	in 98% der Schulen genügend
Kontakte mit Eltern:	in 95% der Schulen genügend
Einsatz von Mitteln:	in 95% der Schulen genügend
Schuladministration:	ca. 63% der Schulen genügend

Aus dieser Übersicht ergibt sich, dass für die mehr traditionellen und "regelnden" Aufgaben des Schulleiters die Werte sehr gut sind, aber dass nur an 38% der niederländischen Grundschulen die Schulleiter im Qualitätsmanagement etwas gestalten, was mit der 'sanften Norm' "genügend" bewertet wird. Das ist noch zu wenig um die Grundsätze über autonome Schulen, die oben geschildert wurden, zu realisieren. Es ist ein laufender Entwicklungsprozess. Dieser Prozess wird markiert durch

- Schulträger, die Schulleiterdiplome fordern
- Entwicklung von Clusterschulen im Primarbereich mit einer Gliederung im Management mit Portfolios und Lokalmanagers
- Managementteams in den Sekundarschulen mit einem allgemeinen Schulleiter und einem Leiter für "Unterricht und Lernen" und einem Leiter für Personalangelegenheiten und Finanzmittel
- Qualitätskreise für Schulleiter
- freiwillige Visitationen
- Förderprojekte in Zusammenarbeit zwischen Ministerium, Schulträger- und Schulleitervereinen
- Förderprojekte für Selbstevaluation innerhalb der Qualitätsentwicklung von Schulen.

Zusammenfassend: Die Entwicklung ist positiv. Immer mehr Schulleiter zeigen wirkliches Management und Leadership und nutzen die gegebene Autonomie von Schulen in ihrer Arbeit, um Schulen als lernende, zielorientierte Gemeinschaften zu entwickeln. Aber es geht langsam und diese günstige Entwicklung wird durch den Lehrermangel einigermaßen bedroht. Wir sind auf dem richtigen Wege, aber der Weg nach einem ausgeglichenen Gleichgewicht zwischen Staat und autonomer Schule ist lang.

Fré Weerts (auf Basis eines früheren Artikels von Johan van Bruggen)

03.05.04