

Effecten van autonomie en interne decentralisatie op leesvaardigheid in het voortgezet onderwijs: Een internationaal vergelijkende studie

R. Maslowski en H. Luyten

Samenvatting

Het onderwijsbeleid in Nederland staat de laatste jaren in het teken van deregulering en autonomievergroting van scholen. Achterliggende rationale is dat een grotere autonomie van scholen de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Aan de hand van een secundaire analyse van PISA-gegevens is onderzocht of er aanwijzingen zijn die deze beleidsveronderstelling ondersteunen. Vier domeinen van autonomie en interne decentralisatie van bevoegdheden zijn daarbij onderscheiden: personeelsmanagement, financiële middelen, leerlingenbeleid en curriculum. De studie laat zien dat een grotere autonomie op personeelsgebied samenhangt met een hogere leesvaardigheid van leerlingen in het voortgezet onderwijs, hetgeen verklaard kan worden door de compositie van de leerlingenpopulatie op school. Autonomie op personeelsgebied is echter vooral in landen waar relatief weinig beslissingen ten aanzien van werving en salariering van onderwijspersoneel door scholen worden genomen, gerelateerd aan de sociale compositie van de school.

1 Inleiding

Het onderwijsbeleid in Nederland staat de laatste jaren in het teken van deregulering en autonomievergroting (Van den Berg, De Bakker, Van Holsteijn, & De Koning, 2000; Karstanje, Droog, & Bakker, 2001). Een eerste aanzet in deze richting werd halverwege de jaren tachtig gegeven met het verschijnen van de HOAK-nota, waarin een andere bestuurswijze voor het hoger onderwijs gepresenteerd werd (Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, 1985). Voor het primair en voortgezet onderwijs kreeg het beleid van deregulering en autonomievergroting met name gestalte in het zogeheten Schevenings Beraad. In dit akkoord dat in

1993 door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met de koepelorganisaties gesloten werd, werd de richting uitgezet voor het decentraliseren van bevoegdheden naar lokale overheden en voor een verdergaande autonomievergroting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen, 1994).

Waar het decentralisatiebeleid in de eerste helft van de jaren negentig vooral in dienst stond van de versterking van de lokale overheid, veranderde dit gaandeweg in een sterkere nadruk op de autonomievergroting van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Hoewel deze trend onmiskenbaar sterker is dan in de meeste andere landen, bevindt het onderwijsbeleid in Nederland zich daarmee zeker niet in een uitzonderingspositie. In nauwelijks alle geïndustrialiseerde landen zijn de afgelopen jaren bevoegdheden gedecentraliseerd naar regionale of lokale overheden en hebben scholen meer zeggenschap over hun eigen functioneren gekregen (OECD, 2004). Daarnaast bestaan in verschillende ontwikkelingslanden, daartoe veelal gestimuleerd door de Wereldbank, al langer ervaringen met het decentraliseren van het onderwijsbeleid (vgl. Winkler & Gershberg, 2000).

Redenen voor de centrale overheid om bevoegdheden naar lagere overheden of naar onderwijsinstellingen te decentraliseren, zijn vaak divers van aard. In een aantal landen, met name in Latijns-Amerika en Azië, zijn kostenbesparing en kostenbeheersing, en het vergroten van de efficiëntie van het onderwijsbestel belangrijke drijfveren. Daarnaast streven veel landen ernaar het onderwijs beter te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van ouders en leerlingen, en naar een betere afstemming van het onderwijs op andere maatschappelijke sectoren. De achterliggende gedachte daarbij is dat de centrale overheid onvoldoende is toegerust om te kunnen beoordelen waaraan lokaal behoefte be-

staat, en welke specifieke problemen zich plaatselijk voordoen. Verondersteld wordt dat decentralisatie en autonomievergroting bovendien de betrokkenheid van ouders, gemeenten en andere lokale actoren bij het onderwijs vergroot, waardoor tevens nieuwe beleidsinitiatieven en onderwijskundige vernieuwingen worden gestimuleerd.

Aan deze verscheidenheid aan argumenten ligt veelal de overtuiging ten grondslag dat een grotere autonomie van de school ook de kwaliteit van het onderwijs ten goede zal komen. In deze studie is nagegaan in hoeverre er aanwijzingen zijn dat autonomievergroting ook daadwerkelijk tot een betere kwaliteit van het onderwijs, in termen van hogere cognitieve prestaties van leerlingen, leidt. Aan de hand van een secundaire analyse van gegevens uit PISA 2000 is onderzocht in hoeverre de autonomie van scholen voor voortgezet onderwijs samenhangt met de taalvaardigheid van leerlingen.

2 Conceptueel kader

De kennisbasis over de effecten van autonomievergroting in het onderwijs, met name waar het gaat om de invloed op leerprestaties van leerlingen, is tot op heden relatief beperkt gebleven. Winkler en Gershberg (2000) wijten dit aan de omstandigheid dat het, net als in ander beleidsonderzoek, moeilijk is om de effecten van decentralisatie te isoleren van andere (beleids)veranderingen die tegelijkertijd plaatsvinden. Zij pleiten ervoor om na te gaan in hoeverre autonomievergroting van invloed is op factoren waarvan uit de onderzoeksliteratuur bekend is dat deze samenhangen met de effectiviteit van scholen. Op grond van gevalstudies in verschillende Latijnsamerikaanse landen constateren zij dat het decentraliseren van het onderwijsbeleid heeft geresulteerd in beter opgeleide schooldirecteuren, die gericht zijn op initiëren en implementeren van schoolverbeteringsprojecten. Winkler en Gershberg menen dat dit tot gevolg zal hebben dat docenten meer betrokken zijn bij de verbetering van het onderwijs op hun school, en concluderen dat het derhalve waarschijnlijk is dat autonomievergroting van scholen tot betere prestaties van leerlingen zal leiden.

Whitty, Power en Halpin (1998) hanteren een vergelijkbare aanpak, maar komen daarbij tot andere bevindingen. Effectieve scholen worden, zo betogen Whitty e.a. (1998), gekenmerkt door een sterk onderwijskundig leiderschap, een gedeelde visie binnen de staf over de doelen en de missie van de school, een sterke gerichtheid op de kwaliteit van het onderwijs, een zo groot mogelijke effectieve leertijd, goede contacten en afstemming tussen school en ouders, en een houding van leraren gericht op een voortdurende professionele ontwikkeling. Op basis van met name Engelstalige studies constateren zij dat er geen eenduidige indicaties zijn dat autonome scholen op deze aspecten verschillen van minder autonome scholen. Slechts waar het de rol van de schoolleider betreft, menen zij dat er veranderingen zichtbaar zijn. Zij stellen vast dat de invloed van de schoolleider toeneemt, maar geven aan dat het hierbij vooral gaat om beheersmatige taken die door de schoolleider worden vervuld, en niet zozeer om het onderwijskundig leiderschap in school. Zij concluderen dan ook dat het onwaarschijnlijk is dat meer autonomie zal leiden tot betere leerprestaties.

Voorstanders van autonomievergroting verwijzen vaak naar het onderzoek van Chubb en Moe (1990). Chubb en Moe betogen dat een grotere autonomie voor scholen en een vermindering van de bureaucratie van het onderwijssysteem de kwaliteit van het onderwijs ten goede zal komen. Zij baseren zich daarbij in belangrijke mate op de verschillen tussen publieke en private scholen die in hun onderzoek naar voren kwamen. In private scholen beschikten schoolleiders over beduidend meer beslissingsbevoegdheden dan in publieke scholen, waar schoolbesturen en superviserende instellingen juist een belangrijke rol spelen. Private scholen bleken met name meer vrijheid te hebben om een eigen personeelsbeleid te voeren. Procedures om personeel te ontslaan, waren in publieke scholen bijvoorbeeld veel ingewikkelder en tijdrovender dan in private scholen. Daarnaast bleek dat leraren in het private onderwijs veel beter op de hoogte waren van de doelstellingen van de school dan docenten in publieke scholen.

Het werk van Chubb en Moe is door velen

aangegepen om te pleiten voor meer zelfstandigheid en meer vrijheid voor scholen. Dat neemt niet weg dat er de nodige kanttekeningen bij hun studie geplaatst kunnen worden. Witte (1990) heeft betoogd dat door het gebruik van correlatieve analyses niet duidelijk wordt of de veronderstelde effecten van autonomie niet geheel “wegverklaard” worden door schoolorganisatiekenmerken als onderwijskundig leiderschap (zie ook Scheerens, 1995). Daarnaast worden de gevonden effecten, aldus Witte, kunstmatig vergroot door de gehanteerde werkwijze bij de analyse van de gegevens. In het voetspoor van Witte hebben Smith en Meier (1995) de uitgangspunten en de opzet van Chubb en Moe’s studie kritisch geanalyseerd. Zij concluderen op basis van studies naar schoolkeuze in verschillende landen dat de conclusies van Chubb en Moe, en in het bijzonder hun pleidooi voor het invoeren van vouchers, onvoldoende door empirisch onderzoek worden ondersteund. Vergelijkbare conclusies kunnen worden afgeleid uit recente meta-analyses van de effecten van privaat onderwijs en voucherprogramma’s in de Verenigde Staten (McEwan, 2000) en Latijns-Amerika (Somers, McEwan, & Willms, 2004).

Naast de bovenstaande studies zijn in de afgelopen twintig jaar – met name in de Verenigde Staten, maar ook in Canada, Engeland, Nieuw-Zeeland en Australië – verschillende onderzoeken verricht met het doel de effectiviteit van autonome scholen op een meer directe wijze vast te stellen. Verreweg de meeste van deze studies betroffen evaluaties van landelijke of regionale beleidsprogramma’s die erop gericht waren scholen meer zeggenschap te geven over hun eigen functioneren, onder de noemer van ‘school-based management’, ‘site-based management’ of verwante termen. Hoewel het hierbij op het eerste gezicht gaat om onderling vergelijkbare vormen van decentralisatie, blijken er in de praktijk grote verschillen te bestaan ten aanzien van de vorm en de context waarin hierin aan autonomievergroting invulling wordt gegeven. Murphy en Beck (1995) hebben aangegeven dat daarbij grofweg drie vormen van autonomievergroting kunnen worden onderscheiden: bestuurlijke sturing, professionele sturing en sturing door de ge-

meenschap. In de eerste vorm is doorgaans sprake van het decentraliseren van bevoegdheden naar het schoolbestuur, welke deze vervolgens naar de schoolleider delegeert, dan wel de schoolleider mandateert. In het geval van professionele sturing ligt de beslissingsbevoegdheid primair bij de leraren in de school, in de vorm van afdelingen of vaksecties, of doordat beslissingen door het team als geheel worden genomen. Sturing door de gemeenschap houdt in dat met name ouders en andere leden van de lokale gemeenschap een belangrijke stem hebben in centrale beslissingen die op schoolniveau genomen worden.

Leithwood en Menzies (1998a) hebben duidelijk gemaakt dat deze verschillende vormen van decentralisatie van belang zijn wanneer we de effectiviteit van scholen willen vaststellen. In hun overzicht van onderzoeken op het terrein van school-based management, concluderen zij dat er weinig empirische ondersteuning bestaat voor positieve effecten op leerprestaties (zie ook Leithwood & Menzies, 1998b). Met name voor de varianten waarin sprake is van professionele sturing en sturing door de gemeenschap zijn nauwelijks studies te vinden die verschillen in prestaties tussen autonome scholen en minder autonome scholen rapporteren. Leithwood en Menzies (1998a) geven aan dat de resultaten voor de variant van bestuurlijke sturing minder eenduidig zijn. Een aantal van de door hen besproken studies rapporteert positieve effecten van schoolautonomie, terwijl in andere onderzoeken geen noemenswaardige effecten gevonden worden.

Een iets rooskleuriger beeld komt naar voren uit enkele longitudinale studies naar de effecten van schoolautonomie. In het zogeheten EDUCO-project, een longitudinaal onderzoek naar de autonomie van scholen in El Salvador, onderzochten Jimenez en Sawada (1998) het effect van het decentraliseren van bevoegdheden naar lokale gemeenschappen, en van het vergroten van de autonomie van scholen. Zij vergeleken daartoe het schoolverzuim en de leerprestaties van leerlingen op EDUCO-scholen met die op traditionele scholen in El Salvador. Er werd geen duidelijk verschil in prestaties gevonden tussen EDUCO-leerlingen en hun leeftijdsgenoten op traditionele scholen, maar het verzuim van

leerlingen op EDUCO-scholen bleek wel significant lager. Jimenez en Sawada (1998) operen dat dit op de langere termijn wel dege-lijk ook tot uitdrukking zou kunnen komen in hogere leerprestaties op EDUCO-scholen.

King en Özler (2004) komen op basis van hun studie naar de autonomie van scholen in Nicaragua eveneens tot licht positieve resultaten. Zij brachten voor zowel basisscholen als scholen voor voortgezet onderwijs in kaart in hoeverre deze tussen 1995 en 1997 meer autonomie hadden gekregen op beheersmatig en onderwijskundig vlak, en relateerden dit aan de toename of afname van toetsscores in rekenen/wiskunde en taal gedurende die periode. Zij concluderen dat basisscholen die een grote mate van autonomie bezitten ten aanzien van de werving en selectie, en de salariering van leraren, ook significant betere rekenresultaten boeken. Een dergelijk positief effect werd echter alleen voor het vak rekenen op basisscholen gevonden. Zowel voor taalprestaties van basisschoolleerlingen, als voor de taal- en wiskunde-prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs werd geen verband met autonomie gerapporteerd. Hetzelfde gold voor de relatie tussen autonomie ten aanzien van onderwijskundige beslissingen en de reken- en taalprestaties van leerlingen.

Op basis van een cross-sectionele analyse van internationale, vergelijkende gegevens uit het TIMSS onderzoek, komt Wößmann (2000) tot de conclusie dat autonomievergroting van scholen kan leiden tot hogere leerprestaties, wanneer dit plaatsvindt in een onderwijssysteem waarin centrale examens worden afgenomen. Leerlingen op scholen die zelfstandig leraren konden aannemen, en autonomie hadden ten aanzien van de salarissen van leraren, behaalden gemiddeld hogere prestaties voor zowel wiskunde als de natuurwetenschappen. Wößmann geeft verder aan dat scholen die zeggenschap kregen over het schoolbudget over het algemeen juist minder hoge prestaties wisten te realiseren. Een meer recente analyse van Fuchs en Wößmann (2004) op basis van PISA-2000-gegevens, laat grotendeels vergelijkbare resultaten zien. Fuchs en Wößmann concluderen dat met name zeggenschap van de school over het aannemen van nieuwe leraren van invloed is

op de prestaties die leerlingen op school behalen.

Op basis van het onderzoek naar schoolautonomie kan, ondanks de (licht) positieve resultaten die in enkele studies worden gerapporteerd, geconcludeerd worden, dat er tot op heden weinig empirische ondersteuning bestaat voor een samenhang tussen autonomie en leerprestaties. Wel laat met name het onderzoek van Wößmann zien dat het zinvol is om onderscheid te maken naar verschillende domeinen van schoolautonomie. In de onderhavige studie wordt in dat kader gebruikgemaakt van een indeling naar vier beleidsdomeinen. Aansluitend bij de bevindingen van Leithwood en Menzies (1998a, 1998b) wordt bovendien aandacht gegeven aan de mate waarin beslissingen binnen elk van deze domeinen in school gecentraliseerd zijn, dan wel naar vaksectiehoofden en leraren zijn gedecentraliseerd.

3 Onderzoeksmethode

3.1 Steekproef

Om het effect na te gaan van autonomie en interne decentralisatie op de leesvaardigheid in het voortgezet onderwijs, is gebruikgemaakt van gegevens die in het kader van het PISA (Programme for International Student Assessment) onderzoek in de jaren 2000 en 2001 zijn verzameld. In het PISA-project, waaraan leerlingen en scholen uit 42 landen deelnamen, is een trapsgewijze steekproef gehanteerd. Primaire eenheid vormden scholen met 15-jarige leerlingen in elk van de deelnemende landen. Het betrof hierbij een gestratificeerde steekproef, waarbij rekening werd gehouden met de grootte van de scholen. Nadat de scholen geselecteerd waren, werd voor iedere school een lijst gemaakt met alle 15-jarige leerlingen. Op basis van deze lijst werd een aselechte steekproef van 35 leerlingen per school getrokken. Voor scholen met minder dan 35 15-jarigen, werden alle leerlingen geselecteerd, waarbij een minimum van 20 leerlingen per school werd gehanteerd.

Aan de hand van deze richtlijnen zijn in elk van de participerende landen 150 of meer scholen geselecteerd om aan het onderzoek

deel te nemen. Van de geselecteerde scholen, of van de scholen die ter vervanging hiervan waren aangezocht, nam in elk van de landen tenminste 85% aan het onderzoek deel (OECD, 1999). Van de leerlingen in de steekproef diende 80% of meer in het onderzoek te participeren. Nederland was het enige land dat met een deelname van 100 (vestigingen van) scholen en ruim 2500 leerlingen niet aan deze criteria voldeed. De Nederlandse scholen en leerlingen zijn desalniettemin in de berekeningen meegenomen, aangezien de schoolvestigingen die vanuit Nederland aan het PISA-onderzoek deelnamen, geen vertekening naar opleidingstype laten zien (Wijnstra, 2001). Bovendien zijn voor de verschillende opleidingstypen geen noemenswaardige verschillen in examenresultaten tussen aan PISA deelnemende scholen en overige scholen gevonden, hetgeen de representativiteit van de participerende Nederlandse scholen verder ondersteunt (Wijnstra, 2001).

Met het oog op de vergelijkbaarheid van de resultaten, zijn alleen de gegevens van OESO-landen in het onderzoek betrokken. Van deze landen zijn, om uiteenlopende redenen, de gegevens van scholen en leerlingen uit Noorwegen, Polen, Luxemburg, Italië en Japan uiteindelijk niet in de analyses meegenomen. Van Noorwegen en Polen waren in het geheel geen gegevens over de autonomie van scholen beschikbaar. De gegevens van Luxemburg zijn uit het bestand verwijderd, aangezien deze niet door de schoolleiders van de betreffende scholen, maar door een overheidsfunctionaris waren aangeleverd. Voor Italië gold dat er sprake was van een hoge selectieve non-respons op het onderdeel van de vragenlijst dat betrekking had op de autonomie van scholen, waardoor de resultaten sterk aan zeggingskracht inboetten. Ten slotte ontbrak van leerlingen in Japan een aantal cruciale achtergrondgegevens, zodat de resultaten op de leesvaardigheidstoets hiervoor niet gecorrigeerd konden worden.

In aanvulling hierop zijn de gegevens voor België onderverdeeld naar Vlaanderen en Wallonië, en zijn de gegevens voor het Verenigd Koninkrijk gesplitst naar enerzijds Schotland en anderzijds Engeland, Wales en

Noord-Ierland. Een nadere onderverdeling van Engeland, Wales en Noord-Ierland leek niet zinvol, aangezien deze onder dezelfde onderwijswetgever vallen. Een explorerende analyse van verschillen in autonomie ondersteunde deze beslissing. Dit heeft geleid tot een selectie van 25 “landen”: Australië, België (Vlaanderen), België (Wallonië), Canada, Denemarken, Duitsland, Engeland/Wales/Noord-Ierland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Mexico, Nederland, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk, Portugal, Schotland, Spanje, Tsjechië, Verenigde Staten, Zuid-Korea, Zweden en Zwitserland. In totaal zijn de gegevens van 5.269 scholen en 137.526 leerlingen uit deze landen in de analyses betrokken.

3.2 Instrumenten en variabelen

Afhankelijke variabele: leesvaardigheid

Leesvaardigheid is getoetst met behulp van leestaken, waarbij gebruik is gemaakt van een grote verscheidenheid aan schriftelijk materiaal. De taken variëren van het opzoeken van informatie tot het interpreteren van informatie, het blijkt geven van een algemeen begrip van aangeboden informatie, en het reflecteren op de inhoud en kenmerken van teksten. Daarbij is gebruikgemaakt van verschillende soorten teksten, zoals verhalen en argumentatieve teksten, maar ook van andere vormen van tekstuele informatie, zoals lijsten, formulieren, grafieken en diagrammen. Op bijna de helft van de vragen en opdrachten dienden leerlingen zelf een antwoord te formuleren dat vervolgens werd beoordeeld. Deze antwoorden konden bestaan uit enkele woorden, maar ook uit langere passages waarin een eigen mening werd beargumenteerd. De rest van de opgaven bestond uit meerkeuzevragen en kortantwoordvragen die eenduidig als goed of fout konden worden beoordeeld. Nadere informatie over de operationalisering van het begrip *leesvaardigheid*, en een aantal karakteristieke opdrachten die aan leerlingen zijn voorgelegd, kunnen in het PISA-document “Sample tasks from the PISA 2000 assessment of reading, mathematical and scientific literacy” (OECD, 2002a) worden gevonden.

Onafhankelijke variabelen:

autonomie en interne decentralisatie

De gegevens over de autonomie van scholen, en over het intern decentraliseren van beslissingen in de school, zijn ontleend aan de schoolvragenlijst (OECD, 2001a) die onder alle schoolleiders is afgenomen. Schoolleiders werd gevraagd aan te geven op welk niveau of op welke niveaus beslissingen werden genomen ten aanzien van het aannemen en ontslaan van docenten, het vaststellen van het beginsalaris van docenten, het bepalen van de jaarlijkse stijging van het salaris van docenten, het schoolbudget en de toewijzing hiervan aan eenheden of posten binnen de school, het vaststellen van beleid ten aanzien van het leerlinggedrag op school en de toetsing van leerresultaten, de toelating van leerlingen, de keuze voor leermethoden, het vaststellen van de inhoud van vakken, en het vaststellen van de vakken die gegeven worden. Zij dienden daarbij aan te geven in hoeverre beslissingen op deze terreinen voor een belangrijk deel al dan niet door de school werden genomen, en welke actoren binnen de school hier in belangrijke mate invloed op hadden: het gekozen of benoemde schoolbestuur, de schoolleiding, de vaksectiehoofden, dan wel de leraren. Schoolleiders hadden daarbij de mogelijkheid meer dan één actor per beslissing aan te geven. Waar daarvan sprake was, is steeds het hoogst aangegeven niveau als uitgangspunt voor de analyses genomen.

Met het doel na te gaan welke beleidsdomeinen onderscheiden kunnen worden, is op basis van leerlinggewichten¹ een principale componentenanalyse met varimax-rotatie uitgevoerd. Vier factoren met een eigenwaar-

de groter of gelijk aan 1 zijn op basis hiervan onderscheiden, welke samen 64.8% van de variantie verklaren (Tabel 1). De eerste factor heeft betrekking op het personeelsmanagement in scholen en omvat vier items: het aannemen van leraren, het ontslaan van leraren, het vaststellen van het beginsalaris van leraren, en het bepalen van de (jaarlijkse) stijging van het salaris van een leraar. De tweede factor is aan te duiden als het leerlingenbeleid op school en wordt gevormd door drie items: het vaststellen van beleid ten aanzien van leerlinggedrag, het vaststellen van beleid ten aanzien van de toetsing van leerresultaten, en de toelating van leerlingen op school. De derde factor verwijst naar de financiële middelen op school, en bevat twee items: het bepalen van het schoolbudget en het toewijzen van het budget binnen de school. De vierde factor omvat verschillende aspecten ten aanzien van het curriculum op school en bestaat uit drie items: de keuze voor leermethoden, het vaststellen van de inhoud van de vakken, en het bepalen welke vakken er gegeven worden. Het laatste item bleek ambigu met eveneens een relatief hoge factorlading op de factor leerlingenbeleid. De betrouwbaarheid van drie van de vier onderscheiden schalen is gering, variërend van $\alpha = 0.55$ voor beslissingen ten aanzien van het leerlingenbeleid tot $\alpha = 0.66$ voor beslissingen ten aanzien van het curriculum. De schaal voor personeelsmanagement bleek wel betrouwbaar te meten ($\alpha = .81$).

Overige onafhankelijke variabelen

Op leerlingniveau zijn de volgende achtergrondvariabelen in de analyses meegenomen,

Tabel 1

Exploratieve factoranalyse van een aantal centrale beleidsbeslissingen ten aanzien van het onderwijs

Item	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
Aannemen van leraren	.82	.12	-.01	-.08
Ontslaan van leraren	.87	.13	-.02	.03
Vaststellen van het beginsalaris van leraren	.76	.03	.34	.05
Bepalen van de (jaarlijkse) stijging van het salaris van een leraar	.73	.03	-.32	.05
Bepalen van het schoolbudget	.24	.07	.79	.10
Toewijzen van het budget binnen de school	.09	.16	.82	-.01
Vaststellen van beleid ten aanzien van leerlinggedrag	-.04	.71	.31	.17
Vaststellen van beleid ten aanzien van de toetsing van leerresultaten	.01	.72	.09	.25
Toelating van leerlingen op school	.23	.72	-.06	-.05
Keuze voor leermethoden	.08	.17	-.04	.76
Vaststellen van de inhoud van de vakken	.00	.06	.09	.83
Bepalen welke vakken er gegeven worden	.31	.42	.17	.44

gegeven hun eerder gebleken invloed op de leesvaardigheid van leerlingen (OECD, 2001b): de leeftijd en sekse van de leerling, de herkomst van de leerling, de beroepsstatus van de ouders, het opleidingstype dat de leerling volgt (beroeps- of algemeen vormend onderwijs) en het leerjaar waarin de leerling zich bevindt.

Op schoolniveau zijn vier groepen variabelen meegenomen: de context van de school, de personele en materiële middelen, het schoolklimaat, en overige effectiviteitbevorderende aspecten van de school. De eerste groep variabelen kan worden beschouwd als niet of nauwelijks beïnvloedbaar door de school, terwijl de laatste drie kunnen worden gezien als mogelijk door de school of door het overheidsbeleid te veranderen.

In het kader van de schoolcontext zijn de volgende variabelen gemeten: de schoolgrootte, denominatie, urbanisatiegraad en de gemiddelde beroepsstatus van de ouders. Personele en materiële middelen zijn vastgesteld aan de hand van de infrastructuur van de school, de onderwijskundige faciliteiten, de beschikbaarheid van computers, het percentage docenten met een graad in het hoger onderwijs, het lerarentekort, de leerling-leerkrachtratio en de professionele ontwikkeling van leraren. Het schoolklimaat is in kaart gebracht aan de hand van de volgende schalen: ordelijk klasklimaat, leraarondersteuning, prestatiedruk, docent-leerling relatie, en de houding van leerlingen ten opzichte van school. Deze variabelen zijn gemeten met behulp van de leerlingvragenlijst, en vervolgens geaggregeerd naar schoolniveau. Naast deze geaggregeerde leerlingvariabelen zijn drie klimaatfactoren opgenomen die gebaseerd zijn op de schoolvragenlijst. Het gaat hierbij om het gedrag van docenten en leerlingen, en het moreel en de betrokkenheid van docenten op school.

Ten slotte is een aantal overige indicatoren in de studie meegenomen waarvan verwacht wordt dat deze samenhangen met de leesvaardigheid van leerlingen: instructietijd, het monitoren van de leerlingvoortgang, de schoolzelfevaluatie, de toelating van leerlingen op basis van leerprestaties, de toewijzing van leerlingen aan een schooltype op basis van eerdere prestaties dan wel op basis van

toelatingsexamens, de waarschijnlijkheid van overplaatsing van slecht presterende leerlingen naar andere scholen, en het communiceren van leerlingprestaties naar ouders, naar de schoolleider en naar de lokale overheid.

Een beschrijving van de items voor elk van de indicatoren, en een nadere toelichting op de wijze waarop deze zijn geconstrueerd, kan worden gevonden in het PISA-rapport "School factors related to quality and equity" (OECD, 2005).

3.3 Gegevensanalyse

Om een goede vergelijkbaarheid van de gevonden effecten mogelijk te maken, zijn alle continue onafhankelijke variabelen omgezet naar gestandaardiseerde variabelen met een gemiddelde van 0 en een standaardafwijking van 1.

Ontbrekende waarden voor leerlingvariabelen die gemeten zijn met behulp van een continue schaal, zijn vervangen door het gewogen schoolgemiddelde. Daar waar geen schoolgemiddelde berekend kon worden, is gebruikgemaakt van het gewogen landgemiddelde voor de betreffende variabele. Ontbrekende waarden op continue schoolvariabelen zijn vervangen door het gewogen landgemiddelde. Categoriele en dichotome variabelen zijn gehercodeerd als dummyvariabelen, en waar sprake was van een ontbrekende waarde, is een aanvullende dummyvariabele geïntroduceerd.

Om er zorg voor te dragen dat de ontbrekende gegevens de resultaten niet ten onrechte beïnvloeden, zijn dummyvariabelen voor ontbrekende waarden in de analyses meegenomen. Voor elk van de achtergrondvariabelen van leerlingen, de variabelen aangaande autonomie en interne decentralisatie, en de afzonderlijke schoolcontextvariabelen is een dummy aangemaakt. Voor de procesvariabelen is per groep variabelen (personele en materiële middelen, schoolklimaat, en overige effectiviteitbevorderende aspecten) van een dummyvariabele voor ontbrekende waarden gebruikgemaakt.

Analysemodellen meerniveau-analyses

De relatie tussen de mate van autonomie en leerlingprestaties is onderzocht met behulp van meerniveau-analyse, daarbij gebruikma-

kend van MLwiN (Rasbash et al., 2000). De analyses zijn als volgt opgebouwd. In het onconditionele model is de totale variantie in leerlingprestaties ontleed in de volgende componenten: de variantie tussen leerlingen binnen scholen, de variantie tussen scholen binnen landen, en de variantie tussen landen. Naast deze drie componenten is een vierde onderscheiden, die betrekking heeft op de variantie in scores van een leerling. Deze vierde component geeft de verschillen weer tussen de plausibele waarden die aan de leesvaardigheid van een leerling zijn toegekend.²

Het eerste model bestaat uit het onconditionele model waaraan een aantal achtergrondkenmerken van leerlingen is toegevoegd. Het betreft daarbij de leeftijd en sekse van leerlingen, hun herkomst, de beroepsstatus van hun ouders, het opleidingstype dat de leerling volgt, en het leerjaar waarin de leerling zich bevindt.

Het tweede model is uitgebreid met variabelen die betrekking hebben op de decentralisatie van bevoegdheden naar en binnen scholen. In dat kader zijn de autonomie van scholen ten aanzien van de domeinen personeelsmanagement, financiële middelen, leerlingenbeleid, en curriculum aan het voorgaande model toegevoegd. Daarnaast is in het model de decentralisatie van bevoegdheden binnen scholen voor elk van deze vier domeinen opgenomen.

In het derde model zijn contextfactoren van scholen toegevoegd. Deze hebben betrekking op factoren die niet of nauwelijks door scholen beïnvloedbaar zijn: de grootte van de school, de (rurale, dan wel stedelijke) omgeving van de school, het schooltype, en de sociale compositie van de school.

In het vierde model zijn vervolgens kenmerken van de school toegevoegd die in beginsel door scholen te veranderen zijn. Deze kenmerken zijn onderverdeeld in drie hoofdgroepen: de personele en materiële middelen, het schoolklimaat, en overige effectiviteitsbevorderende aspecten (zie 3.2 voor een nadere specificatie).

Ten slotte is een vijfde model geconstrueerd waarin alleen de variabelen uit het voorgaande model zijn opgenomen die significant bleken te zijn. De reden hiervoor is dat door de verwachte inhoudelijke verwant-

schap tussen de predictoren in het voorgaande model het gevaar bestaat van multicollineariteit en eventuele over- en onderschatting van regressiegewichten als gevolg daarvan. Daarbij zijn de niet-significante ($p > .01$) predictoren stapsgewijs uit de analyse verwijderd, waarbij de predictoren met de naar verhouding grootste standaardfout het eerst verwijderd zijn.

4 Resultaten

De uitkomsten van de analyses naar de relatie tussen schoolautonomie en de leesvaardigheid van leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn weergegeven in Tabel 2. Zoals uit het onconditionele model (Model 0) naar voren komt, verschillen scholen sterk ten aanzien van de gemiddelde leesvaardigheid van hun leerlingen. In totaal is bijna 34% van de totale variantie in leesvaardigheid toe te schrijven aan verschillen tussen scholen, en is ongeveer 9% toe te schrijven aan verschillen tussen landen.

De resultaten van Model 1 geven weer dat het leesvaardigheidsniveau van leerlingen in het beroepsonderwijs gemiddeld bijna 40 punten onder het niveau van leerlingen in het algemeen onderwijs ligt. Daarnaast blijken de herkomst, sekse en sociale achtergrond van leerlingen, en het leerjaar van leerlingen, van invloed te zijn op hun leesvaardigheidsniveau. In totaal verklaren de genoemde achtergrondvariabelen ongeveer 23% van de totale variantie in leesvaardigheid van 15-jarigen.

Het effect van schoolautonomie en interne decentralisatie is geanalyseerd in Model 2. Uit de analyses komt naar voren dat een deel van de variantie tussen scholen door de autonomie van scholen en de interne decentralisatie binnen scholen wordt verklaard, waarbij het echter een relatief gering percentage betreft. De variantie tussen landen neemt daarentegen juist toe, waarbij deze bovendien de verklaarde variantie tussen scholen meer dan compenseert. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het opnemen van de variabelen aangaande autonomie en interne decentralisatie ertoe leidt dat de regressielijnen binnen landen beter geschat kunnen worden, en dat

Tabel 2 (vervolg)

Schoolklimaat												
Ordeijk klimaat	6.90	.52	7.11	.51								
Leraarondersteuning	-4.00	.71	-3.79	.63								
Prestatiedruk	-1.88	.57	-1.85	.56								
Docent-leerling relatie	.38	.60										
Houding van leerlingen t.o.v. school	4.56	.52	4.69	.50								
Goed gedrag van docenten op school	-4.18	.64	-3.94	.62								
Goed gedrag van leerlingen op school	7.97	.64	8.15	.63								
Moreel en betrokkenheid van docenten	1.05	.50										
Overige effectiviteitsbevorderende aspecten												
Instructietijd	.51	.60										
Monitoren van leerlingvoortgang	-.23	.49										
Zelfevaluatie	1.66	.82	2.45	.76								
Toelating van leerlingen op basis van leerlingprestaties	3.82	.60	4.07	.58								
Toewijzing schooltype op basis van eerdere prestaties	.63	.65										
Toewijzing schooltype op basis van toelatingsexamens	-.80	.56										
Overplaatsing van slecht presterende leerlingen naar een andere school is waarschijnlijk	6.37	1.48	6.60	1.46								
is zeer waarschijnlijk	11.46	2.02	11.84	1.99								
Informatie over leerlingprestaties wordt gecommuniceerd naar ouders	.39	.62										
Informatie over leerlingprestaties wordt gecommuniceerd naar de schoolleider	-.27	.58										
Informatie over leerlingprestaties wordt gecommuniceerd naar de lokale overheid	-.15	.47										
Variantie												
tussen landen	832.6	249.7	1230.2	350.1	1296.6	369.5	1094.4	311.5	1161.6	329.6	1175.3	333.9
tussen scholen	3164.1	384.1	1484.0	33.5	1467.6	33.1	910.2	22.0	754.7	18.9	760.1	19.0
tussen leerlingen	5210.5	329.4	4370.7	18.5	4370.5	18.5	4370.6	18.5	4370.6	18.5	4370.5	18.5
tussen toetscores ^a	126.3	22.9	126.1	.2	126.1	.2	126.1	.2	126.1	.2	126.1	.2
-2 ^b loglikelid	8556035	8532701	8530522	8529711	8529711	8529711	8529711	8529711	8529711	8529711	8529711	8529711

^aIn de analyses is gebruikgemaakt van de vijf plausibele waarden die in het PISA gegevensbestand voor de leesvaardigheid van iedere leerling zijn geconstrueerd. De weergegeven variantie tussen toetscores heeft betrekking op de verschillen in plausibele waarden per leerling. Voor meer informatie over de constructie van de plausibele waarden wordt verwezen naar het "PISA 2000 technical report" (OECD, 2002b).

de verschillen tussen landen daardoor worden vergroot. Dit zou betekenen dat er sprake is van een relatief grote gelijkenis tussen scholen binnen landen waar het de mate van autonomie betreft.

Een nadere beschouwing van de gewichten voor elk van de autonomievariabelen laat zien dat op scholen met meer autonomie ten aanzien van personeelsmanagement leerlingen gemiddeld over een betere leesvaardigheid beschikken. Voor autonomie aangaande de financiële middelen, het leerlingenbeleid en het curriculum van de school werd geen direct verband met het niveau van leesvaardigheid gevonden. Het decentraliseren van bevoegdheden in scholen laat een min of meer vergelijkbaar beeld zien. Op scholen die bevoegdheden ten aanzien van het personeelsmanagement decentraliseren, blijken leerlingen gemiddeld over een betere leesvaardigheid te beschikken. In de praktijk gaat het hierbij om scholen waar het schoolbestuur deze bevoegdheden naar de schoolleider heeft overgedragen, aangezien in nagenoeg alle landen enkel het bestuur en de schoolleider belast zijn met het personeelsmanagement op school (zie OECD, 2005). Alleen in Griekenland zijn ook vaksectieleiders voor een belangrijk deel betrokken bij beslissingen ten aanzien van personeelszaken. Uit de analyses van Model 2 komt verder naar voren dat het decentraliseren van beslissingen ten aanzien van het leerlingenbeleid binnen school negatief samenhangt met de leesvaardigheid van leerlingen. Dat betekent dat leerlingen op scholen waar beleidsbeslissingen aangaande het gedrag van leerlingen, de toetsing van de leerresultaten en de toelating van leerlingen naar een lager niveau in de schoolorganisatie zijn overgedragen, gemiddeld een lager leesvaardigheidsniveau hebben dan leerlingen op scholen die dergelijke beslissingen centraler houden.

In Model 3 zijn contextvariabelen op schoolniveau aan de analyse toegevoegd. In dit model wordt in totaliteit ongeveer 30% van de variantie in leesvaardigheid verklaard, hetgeen betekent dat de schoolcontext ongeveer 7% van de variantie “bindt”. Uit de analyses komt naar voren dat de gemiddelde beroepsstatus van ouders, ofwel de sociale

compositie van de school, in hoge mate van invloed is op het leesvaardigheidsniveau dat leerlingen bereiken. Leerlingen in een school met een doorsnee sociale compositie blijken gemiddeld over een leesvaardigheidsniveau te beschikken dat bijna 27 punten hoger ligt dan leerlingen in scholen met een sociale compositie die één standaardafwijking onder het gemiddelde ligt. Een andere indicator voor de leesvaardigheid van leerlingen vormt de urbanisatiegraad van de omgeving. Verder beschikken leerlingen op private overheids-onafhankelijke scholen relatief over een geringere leesvaardigheid dan leerlingen in het publieke onderwijs, terwijl leerlingen op private overheidsafhankelijke scholen gemiddeld juist relatief betere resultaten laten zien (voor een meer uitgebreide discussie over de toegevoegde waarde van private overheids-onafhankelijke en overheidsafhankelijke scholen, zie Corten & Dronkers, 2005).

Wanneer schoolcontextvariabelen aan het model worden toegevoegd, blijft het verband tussen leesvaardigheid en autonomie op het terrein van personeelsmanagement bestaan, maar verandert het van teken. Om na te gaan welke contextvariabelen deze verandering teweeg brengen, zijn deze vervolgens stapsgewijs aan Model 2 toegevoegd. Daaruit komt naar voren dat de “omslag” van het effect enkel en alleen tot de sociale compositie van de school te herleiden valt. Er bestaat een duidelijke samenhang tussen de autonomie van scholen op personeelsgebied en de gemiddelde beroepsstatus van ouders op school ($r = .25, p < .01$). Dit betekent dat op een school met veel bevoegdheden op het terrein van personeelsmanagement over het algemeen meer leerlingen uit de hogere sociale strata te vinden zijn. Daardoor is het positieve verband dat tussen leesvaardigheid en autonomie op personeelsterrein werd gevonden, volledig te verklaren. Sterker nog, relatief blijkt de gemiddelde leesvaardigheid van leerlingen op scholen met veel autonomie op personeelsgebied lager te zijn dan die op niet-autonome scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie. Een meer specifieke analyse op landniveau laat echter zien dat een dergelijke samenhang tussen sociale compositie en autonomie zich niet in alle landen (in dezelfde mate) manifesteert. Een duidelijk ver-

band tussen sociale compositie en autonomie op personeelsgebied wordt met name in Australië ($r = .48$), Spanje ($r = .56$), Finland ($r = .28$), Ierland ($r = .27$), Mexico ($r = .58$) en Schotland ($r = .36$) aangetroffen, terwijl deze samenhang in veel andere landen, waaronder Nederland ($r = .04$) en Wallonië ($r = .02$), niet significant is, dan wel, zoals in Vlaanderen ($r = .09$), als (zeer) zwak valt aan te merken. Daarnaast komt uit de analyses naar voren dat het positieve effect van het intern decentraliseren van beslissingen op het terrein van personeelsmanagement niet langer significant is wanneer gecontroleerd wordt voor de context waarin de school zich bevindt.

De resultaten van Model 3 geven daarnaast een positieve samenhang tussen autonomie aangaande het leerlingenbeleid op school en de leesvaardigheid van leerlingen te zien. Een nadere analyse maakt duidelijk dat dit niet aan de interactie met een van de contextvariabelen toe te schrijven valt. Verder is het negatieve verband tussen leesvaardigheid en het intern decentraliseren van beslissingen met betrekking tot het leerlingenbeleid, zoals dat in Model 2 naar voren kwam, niet langer significant. Dit lijkt erop te duiden dat de mate waarin bepaalde beslissingen binnen school worden gedelegeerd gerelateerd is aan de situatie waarin de school zich bevindt.

Model 4, waarin tevens variabelen aangaande personele en materiële faciliteiten op school, het schoolklimaat en een aantal andere effectiviteitbevorderende factoren zijn opgenomen, verklaart ruim 31% van de variantie in leerlingprestaties. In vergelijking met Model 3, waarin alleen de contextfactoren op schoolniveau waren opgenomen, verklaren de toegevoegde variabelen minder dan 1% van de totale variantie. Van de toegevoegde factoren blijkt het effect van personele en materiële faciliteiten op de leesvaardigheid van leerlingen van betrekkelijk gering belang. Alleen het percentage leraren op school met een opleiding in het hoger onderwijs in de taal waarin zij lesgeven, en het tekort aan leraren zijn gerelateerd aan het leesvaardigheidsniveau van leerlingen. Het schoolklimaat is van grotere invloed op het niveau van leerlingen. Elk van de onderzochte kli-

maatfactoren hangt samen met leesvaardigheid, met uitzondering van de relatie tussen docent en leerling, en het moreel en de betrokkenheid van docenten op school. De grootste positieve samenhang wordt gevonden voor het goede gedrag van leerlingen en het ordelijke klasklimaat. De sterkste negatieve verbanden worden – opmerkelijk genoeg – gevonden voor de ondersteuning die de docent in de klas aan leerlingen geeft, en voor het goede gedrag van docenten.

Met betrekking tot de overige effectiviteitbevorderende factoren die in Model 4 getoetst zijn, zijn het toelatings- en het verwijzingsbeleid dat scholen hanteren het belangrijkste. Wanneer scholen de toelating van een leerling (mede) baseren op diens eerdere prestaties, dan ligt ook de gemiddelde leesvaardigheid van leerlingen op een hoger niveau. Vergelijkbaar hiermee: wanneer scholen geneigd zijn leerlingen die slecht presteren naar een andere school te verwijzen, dan blijkt het gemiddelde leesvaardigheidsniveau op deze scholen hoger te zijn. Deze – overigens weinig opmerkelijke – bevindingen liggen waarschijnlijk ten grondslag aan het feit dat autonomie van scholen aangaande het leerlingenbeleid niet langer significant is wanneer voor procesfactoren in scholen wordt gecorrigeerd. Een nadere analyse leert dat met name het toelatingsbeleid van scholen gerelateerd is aan autonomie ten aanzien van het leerlingenbeleid op school ($r = .12$). Andere selectieve maatregelen die scholen nemen, zoals het toewijzen van leerlingen aan bepaalde schooltypen op basis van hun prestaties ($r = .02$), dan wel op basis van toelatingsexamens ($r = .03$), en het doorverwijzen van slecht presterende leerlingen naar andere scholen ($r = .03$) blijken slechts zeer zwak met autonomie op het terrein van leerlingenbeleid samen te hangen.

Het verband tussen autonomie op personeelsgebied en leesvaardigheid blijft negatief, en wordt groter wanneer voor procesfactoren in school wordt gecorrigeerd (Model 4). De gevonden negatieve samenhang tussen autonomie en leesvaardigheid wordt echter weer kleiner wanneer het aantal predictoren wordt beperkt (Model 5). Nagegaan is in hoeverre dit verschil toe te schrijven is aan een mogelijke samenhang met niet-significante

procesvariabelen op schoolniveau. Het blijkt dat autonomie op personeelsgebied slechts zeer zwak samenhangt met de verschillende procesvariabelen. Alleen voor het moreel en de betrokkenheid van leraren wordt een iets hogere correlatie gerapporteerd, hoewel deze in absolute termen nog steeds als zwak aan te merken is ($r = .13$).

5 Discussie en conclusies

In de onderhavige studie is de samenhang tussen de leesvaardigheid van leerlingen in het voortgezet onderwijs en de autonomie van scholen, respectievelijk de interne decentralisatie van bevoegdheden binnen scholen, nader onderzocht. Een opvallende bevinding is dat scholen met relatief veel autonomie op het terrein van personeelsmanagement ook gemiddeld betere leerlingprestaties laten zien, maar dat dit effect “omslaait” wanneer rekening wordt gehouden met de sociale compositie op school. In de vorige paragraaf is aangegeven dat deze resultaten niet zo eenvoudig te duiden zijn als zij op het eerste gezicht lijken. De reden daarvoor is dat de samenhang tussen de sociale compositie van de school en de autonomie van scholen op personeelsterrein in een aantal landen duidelijk aanwezig is, waar dit voor andere landen in veel mindere mate, of zelfs in het geheel niet geldt. Voor de landen waarin een sterke samenhang tussen autonomie en sociale compositie wordt gevonden, is geen in het oog springende reden aanwezig die dit zou kunnen verklaren. Dat vereist nader, landspecifiek onderzoek.

Een tweede kanttekening hierbij is dat in landen met een sterke samenhang tussen autonomie op personeelsterrein en sociale compositie – met Mexico, Spanje en Australië voorop, en in mindere mate Schotland, Ierland en Finland –, decentralisatie van het onderwijsbeleid ten aanzien van personeelsaanleggelegenheden slechts in beperkte mate heeft plaatsgevonden. In de Verenigde Staten, Tsjechië, Engeland en Wales, Nederland, Zweden en Hongarije is sprake van een beduidend verdergaande autonomievergroting op dit terrein (zie OECD, 2005), terwijl in deze landen de autonomie van scholen niet of

nauwelijks met sociale compositie samenhangt. Dat betekent dat op basis van deze studie niet zonder meer kan worden geconcludeerd dat beleidsmaatregelen die gericht zijn op het vergroten van de autonomie van scholen, waarschijnlijk tot lagere prestaties van leerlingen zullen leiden.

Anderzijds geeft de studie wel aanleiding om bevindingen uit ander onderzoek, waarin een duidelijk positief effect voor autonomievergroting van scholen op het gebied van personeelsmanagement wordt gerapporteerd, kritisch te beschouwen. In dat kader dienen ook de bevindingen van Wößmann (2000), die internationaal veel weerklank vinden, met enige voorzichtigheid te worden gezien. Zijn conclusie dat het wenselijk is om scholen autonomie te geven op het terrein van personeelsmanagement is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het feit dat hij in zijn analyses niet corrigeert voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie op school. Uit de onderhavige studie komt naar voren dat Wößmanns conclusies waarschijnlijk een te rooskleurig beeld schetsen, en dat het vooralsnog – mede door de mogelijk verschillende mechanismen die in de diverse landen werkzaam zijn – voorbarig is om zijn bevindingen tot uitgangspunt te nemen voor door te voeren beleidswijzigingen.

Het lijkt zinvol bij toekomstig onderzoek naar de effecten van autonomievergroting op het terrein van personeelsmanagement ook andere uitkomstmaten mee te nemen. Zo komt in deze studie naar voren dat er een zwakke positieve samenhang bestaat tussen autonomie van scholen op personeelsgebied en het moreel en de betrokkenheid van leraren. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat het betere moreel het gevolg is van veranderingen die zich ten aanzien van het personeelsbeleid op school hebben voltrokken. In dat geval zijn scholen blijkbaar in staat, wanneer zij over de beleidsruimte daarvoor beschikken, om het personeelsbeleid op school zo vorm te geven dat docenten met meer enthousiasme hun dagelijkse lestakes vervullen, met als mogelijk gevolg minder burn-out en een lager ziekteverzuim onder docenten. Wanneer er geen significante effecten van autonomievergroting op leerprestaties worden gevonden, kan dit voldoende

grond zijn om het beleid van autonomie-vergroting voort te zetten en verder vorm te geven.

Hoewel de gevonden correlaties veelal zwak zijn, bevat de studie aanwijzingen dat scholen (voor een deel) gebruikmaken van de beleidsruimte die hen geboden wordt. Naast de hierboven gerapporteerde samenhang tussen autonomie op personeelsterrein en het moreel van leraren, werd eveneens een samenhang gevonden tussen het toelatingsbeleid op school en de mate van autonomie ten aanzien van het leerlingenbeleid. Dit sluit aan bij een eerdere bevinding dat meer autonomie op het gebied van financiële middelen gerelateerd is aan betere onderwijskundige faciliteiten op school (OECD, 2005). Tegelijkertijd kan daarbij echter de vraag gesteld worden of de wijze waarop de autonomie van scholen wordt ingevuld, steeds effectief is. De resultaten staan niet toe hierover harde uitspraken te doen, maar het is niet ondenkbaar dat een grotere financiële autonomie gebruikt wordt voor beslissingen als het verbeteren van de infrastructuur op school, die vanuit het oogpunt van het verbeteren van leerprestaties weinig zinvol lijken.

Alhoewel de resultaten met betrekking tot autonomie ten aanzien van het leerlingenbeleid op school door de onbetrouwbaarheid van de schaal met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, lijken de resultaten erop te wijzen dat een grotere autonomie van scholen op dit terrein kan leiden tot een grotere selectiviteit. In deze studie wordt een relatie gevonden tussen autonomie aangaande het leerlingenbeleid en de toelating van leerlingen door de school. Een dergelijk selectief beleid werkt naar verwachting segregatie in de hand. Daar dient bij te worden opgemerkt dat het hierbij om attitudes van schoolleiders en niet om feitelijke handwijzen gaat. Daarnaast ligt het in de rede dat zich ten aanzien van de houding van schoolleiders de nodige verschillen tussen landen voordoen. Autonomie op het terrein van leerlingenbeleid is immers gerelateerd aan private vormen van onderwijs, hoewel minder sterk dan dit voor de overige drie beleidsdomeinen het geval is (OECD, 2005). Dit zou kunnen betekenen dat wanneer van dergelijke segregatieverschijnselen sprake is, deze zich

met name, en wellicht uitsluitend, voordoen in landen met een (substantiële) private (overheidsafhankelijke) sector.

Noten

- 1 Bij de analyse van de gegevens is gebruikgemaakt van de leerlinggewichten die in het kader van PISA 2000 ontwikkeld zijn (OECD, 2001b). Deze leerlinggewichten zijn zo samengesteld dat zij per land een zo getrouw mogelijke weergave geven van de populatie van 15-jarige leerlingen, door te corrigeren voor scholen en leerlingen die in de betreffende landen niet in het onderzoek participeerden. Deze leerlinggewichten zijn per land gestandaardiseerd. Als gevolg hiervan weegt elk land in de analyses even zwaar, ongeacht de grootte van de leerlingpopulatie in het land, of het aantal scholen en leerlingen dat in een bepaald land aan het onderzoek heeft deelgenomen. Voor nadere informatie over de toestandkoming van de wegingsfactoren wordt verwezen naar het "PISA 2000 technical report" (OECD, 2002b).
- 2 In de analyses is gebruikgemaakt van de vijf plausibele waarden die in het PISA-gegevensbestand voor de leesvaardigheid van iedere leerling zijn geconstrueerd. De weergegeven variantie tussen toetscores heeft betrekking op de verschillen in plausibele waarden per leerling. Voor meer informatie over de constructie van de plausibele waarden wordt verwezen naar het "PISA 2000 technical report" (OECD, 2002b).

Literatuur

- Berg, M. J. M. van den, Bakker, M. A. de, Holsteijn, W. G. G. M. van, & Koning, C. M. A. de. (2000). Primair en voortgezet onderwijs. In M. J. M. van den Berg (Ed.), *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig* (pp. 9-62). Den Haag: Onderwijsraad.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets and American schools*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Corten, R., & Dronkers, J. (2005). Schoolprestaties van leerlingen uit de lagere strata op openbare, bijzondere en privé-scholen: Een

- cross-nationale test van de Coleman & Hoffer-these. *Pedagogische Studiën*, 82(3), 205-222.
- Fuchs, Th., & Wößmann, L. (2004). *What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data* (CESifo Working paper No. 1235). Munich, Germany: University of Munich.
- Jimenez, E., & Sawada, Y. (1998). *Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO Program* (Working Papers Series on Impact Evaluation of Education Reforms No. 8). Washington, DC: World Bank.
- Karstanje, P., Droog, M., & Bakker, M. (2001). *Effecten van dereguleren, autonomie- en schaal-vergroting in het onderwijs: onderzoek naar dertig jaar wetshistorie inzake (de)reguleren en de effecten van beleid op de autonomie van onderwijsinstellingen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- King, E. M., & Özler, B. (2004). *What's decentralization got to do with learning?: School autonomy and student performance* (World Bank Working Paper). Washington, DC: World Bank.
- Leithwood, K., & Menzies, T. (1998a). A review of research concerning the implementation of site-based management. *School Effectiveness and School Improvement*, 9(3), 233-285.
- Leithwood, K., & Menzies, T. (1998b). Forms and effects of school-based management: A review. *Educational Policy*, 12(3), 325-246.
- McEwan, P. J. (2000). *Comparing the effectiveness of public and private schools: A review of evidence and interpretations* (National Center for the Study of Privatization in Education Occasional Paper No. 3). New York, NY: NCSPE, Teachers College, Columbia University.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen. (1985). *Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen. (1994). *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing: Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van 6 juli en 5 november 1993 en gezamenlijke uitspraken op grond van de rapportages van de uitwerkingsgroepen van 22 maart 1994*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen.
- Murphy, J., & Beck, L. G. (1995). *School-based management as school reform: Taking stock*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- OECD. (1999). *PISA sampling manual: Main study version 1*. Paris: OECD.
- OECD. (2001a). *School questionnaire*. Paris: OECD.
- OECD. (2001b). *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD. (2002a). *Programme for international student assessment: Sample tasks from the PISA 2000 assessment of reading, mathematical and scientific literacy*. Paris: OECD.
- OECD. (2002b). *PISA 2000 technical report*. Paris: OECD.
- OECD. (2004). *Education at a glance*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *School factors related to quality and equity: Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- Rasbash, J., Browne, W., Goldstein, H., Yang, M., Plewis, I., Healy, M., Woodhouse, G., Draper, D., Langford, I., & Lewis, T. (2000). *A user's guide to MlwiN*. London: Institute of Education.
- Scheerens, J. (1995). Nuances in autonomie. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 20(2), 97-114.
- Smith, K. B., & Meier, K. J. (1995). *The case against school choice: Politics, markets, and fools*. Armonk, NY: Sharpe
- Somers, M-A., McEwan, P. J., & Willms, J. D. (2004). How effective are private schools in Latin-America. *Comparative Education Review*, 48, 48-69.
- Wijnstra, J. M. (2001). *Bruikbare kennis en vaardigheden voor jonge mensen: Nederlandse uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van begrijpend en studerend lezen, wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken in het jaar 2000*. Arnhem: Citogroep.
- Winkler, D. R., & Gershberg, A. I. (2000). *Education decentralization in Latin America: The effects on the quality of schooling* (LCSHD Paper Series No. 59). Washington, DC: World Bank.
- Whitty, G., Power, S., & Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham: Open University Press.
- Witte, J. F. (1990). *Understanding high school achievement: After a decade of research, do we have any confident policy recommenda-*

tions? Paper presented at the 1990 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA.

Wößmann, L. (2000). *Institutions of the education system and student performance: The international evidence* (Unpublished Paper). Kiel: University of Kiel, Kiel Institute of World Economics.

Manuscript aanvaard: 2 november 2005

Auteurs

Ralf Maslowski is universitair docent aan de afdeling Onderwijsorganisatie en -management van de Faculteit Gedragwetenschappen, Universiteit Twente.

Hans Luyten is eveneens als universitair docent verbonden aan de afdeling Onderwijsorganisatie en -management van de Faculteit Gedragwetenschappen, Universiteit Twente.

Correspondentieadres: Ralf Maslowski, Afdeling Onderwijsorganisatie en -management, Faculteit Gedragwetenschappen, Universiteit Twente, Postbus 217, 7500 AE Enschede, e-mail: r.maslowski@utwente.nl

Abstract

Effects of autonomy and internal decentralization on reading literacy in secondary education: An international comparative study

Over the past decades, education policy in the Netherlands has been characterized by deregulation and school autonomy. The underlying rationale is that school autonomy will enhance the quality of education. Based on a secondary analysis of PISA data this study aims at testing to what degree this assumption is supported by empirical data. For that purpose, four domains of autonomy and internal decentralization are taken into account: personnel management, financial resources, student policies, and curriculum. This study indicates that more autonomy on personnel management is related to higher levels of reading literacy, which relationship is to be explained by the composition of the student population at school. School autonomy, however, is most closely related to social composition at school in countries where relatively few decisions on recruitment and teacher wages are taken at school level.