

Effecten van het verschil in bestuursvorm voor het openbaar en bijzonder basisonderwijs

R.H. Hofman

Samenvatting

In deze bijdrage wordt ingegaan op effecten van het verschil in bestuursvorm (publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk) van besturen voor openbaar en voor bijzonder basisonderwijs. De contingentie-theoretische benadering van organisaties wordt daarbij als analysekader gebruikt. Er is nagegaan in hoeverre publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schoolbesturen verschillen in hun bestuursorganisatie en in invloeden vanuit de lokale omgeving enerzijds, en in hoeverre dat samenhangt met verschillen in het bestuursbeleid dat zij ontplooiën anderzijds. De analyses betreffen een representatieve steekproef van 139 besturen – waarvan 44 met een publiekrechtelijke en 95 met een privaatrechtelijke bestuursvorm – voor openbaar en voor bijzonder basisonderwijs. De uitkomsten laten zien dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schoolbesturen significant verschillen inzake de wijze waarop zij zijn georganiseerd en dat de invloed die de lokale omgeving op schoolbesturen uitoefent eveneens verschilt al naar gelang de bestuursvorm. Er wordt verder een verband tussen bestuursvorm en bestuursbeleid aangetoond: publiekrechtelijke schoolbesturen ontplooiën significant minder bestuursbeleid op twee van de vier maten van bestuursbeleid. Verschillende factoren treden op als predictoren van het bestuursbeleid van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke schoolbesturen.

1 Inleiding en probleemstelling

Iedere onderwijsinstelling die uit de openbare kas wordt bekostigd, heeft een wettelijk erkend bevoegd gezag: het schoolbestuur. Dat bestuur is verantwoordelijk voor het functioneren van die school in al zijn facetten: bestuurlijk, financieel en onderwijskundig. Leune (1987) stelt

dan ook dat schoolbesturen in ons schoolwezen een bijzonder sterke machtspositie bekleden. Binnen de kaders die door het hoger gezag worden bepaald, zijn zij verantwoordelijk voor de totale gang van zaken op school. Het schoolbestuur is juridisch gezien het bevoegd gezag van een school en kan dan ook verantwoordelijk worden gesteld voor de kwaliteit van het onderwijs in die school. Deze verantwoordelijkheid verplicht de besturen activiteiten te ontplooiën ten aanzien van de onder het bestuur ressorterende scholen. Het bestuursbeleid in casu de activiteiten die een bestuur ontwikkelt, zijn ingekaderd door de regelgeving van de landelijke overheid. Binnen die bepalingen heeft een schoolbestuur een zekere mate van vrijheid in handelen: zijn beleidsvrijheid.

De andersoortige verantwoordelijkheid die besturen van openbaar en bijzonder onderwijs voor hun scholen dragen inzake de vrijheid van onderwijs zoals die formeel in de Grondwet is vastgelegd, kan het bestuursbeleid beïnvloeden. Bovendien kunnen uit het verschil in bestuursvorm, verschillen voortvloeien voor de organisatorische vormgeving van schoolbesturen. Het onderscheid tussen scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs komt overeen met het onderscheid naar bestuursvorm. Openbare onderwijsinstellingen worden bestuurd door publiekrechtelijke organen, terwijl bijzonder scholen worden opgericht en bestuurd door particuliere rechtspersonen, zoals verenigingen en stichtingen.

In dit artikel worden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek waarin besturen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs beide zijn opgenomen. De probleemstelling richt zich op de bestuursvorm van die schoolbesturen en het effect daarvan op het bestuursbeleid. In het onderzoek wordt de hypothese getoetst dat de bestuursvorm van openbaar en bijzonder onderwijs als determinant optreedt van verschillen in bestuursbeleid. Deze vraag is van

belang in het lopende debat over de herkomst van effectiviteitsverschillen van scholen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs. Als dergelijke effecten van bestuursvorm op bestuursbeleid kunnen worden vastgesteld kan nader worden onderzocht of de in Nederlandse studies regelmatig vastgestelde effectiviteitsverschillen tussen scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs voor een deel daaraan kunnen worden toegeschreven.

De probleemstelling die in dit artikel wordt behandeld is als volgt geformuleerd:

Is er een verband aantoonbaar tussen de bestuursvorm (privaatrechtelijk versus publiekrechtelijk) van een schoolbestuur enerzijds en het bestuursbeleid van schoolbesturen anderzijds?

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de bestuursvorm in het Nederlandse onderwijsbestel. In paragraaf 3 worden de keuze van een geëigende organisatie-theoretische benadering voor analyse van het verschil in bestuursvorm en de invalshoeken die mogelijk zijn bij een analyse van de output van schoolbesturen, het bestuursbeleid, besproken. Opzet en methode van onderzoek worden besproken in paragraaf 4. De resultaten worden gepresenteerd in paragraaf 5. Daarbij wordt aandacht geschonken aan effecten van bestuursvorm op bestuursbeleid en predictoren van bestuursbeleid voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke besturen. Het artikel wordt afgesloten met conclusies en discussie van de resultaten in het licht van consequenties voor de bestuurlijke inrichting van ons onderwijsbestel.

2 De bestuursvorm in het Nederlandse onderwijsbestel

In het Nederlandse onderwijssysteem zijn, zoals eerder opgemerkt, belangrijke bevoegdheden toegekend aan de schoolbesturen; juridisch gezien zijn ze eindverantwoordelijke voor het onderwijs en de totale gang van zaken in de onder hun bestuur ressorterende scholen. Van Wieringen (1989) stelt dat de enorme verscheidenheid in vormgeving waarmee aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden inhoud wordt gegeven, opvallend is.

In de bestuurlijke inrichting van ons onderwijsbestel staat centraal het verschil in verant-

woordelijkheid die besturen van openbaar en bijzonder onderwijs hebben inzake de vrijheid van onderwijs, zoals dat bij de pacificatie in 1917 formeel in de Grondwet is vastgelegd. Binnen het openbaar onderwijs is het verboden een specifieke godsdienst of levensbeschouwing tot uiting te brengen (artikel 23, lid 3 van de grondwet). Het openbaar onderwijs dient een pluriform karakter te hebben, terwijl het bijzonder onderwijs er juist voor dient om de eigen godsdienst of levensbeschouwing in het onderwijs tot uitdrukking te brengen.

Een eveneens belangrijk onderscheid tussen het openbaar en het bijzonder bestuur betreft de bestuursvorm (Akkermans & Leune, 1983). De formele verantwoording voor het openbare basisonderwijs ligt bij een publiekrechtelijk orgaan. De Wet op het basisonderwijs bepaalt dat het College van Burgemeester en Wethouders als bevoegd gezag van de lokale openbare school optreedt, voor zover de gemeenteraad niet anders bepaalt en, indien de gemeenteraad dit wenselijk oordeelt, met inachtneming van door deze raad te stellen regels (artikel 1). De formele verantwoordelijkheid ligt hier dus bij bezoldigde bestuurders. De meest voorkomende vorm van publiekrechtelijk beheer is in handen van de gemeente (i.c. het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad). Andere publiekrechtelijke organen zoals functionele commissies of het bestuur krachtens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) komen veel minder voor. Recent is echter een ontwikkeling gaande waarin al meer voor dergelijke alternatieve publiekrechtelijke organen wordt gekozen. De formele verantwoording voor het bijzonder basisonderwijs ligt bij privaatrechtelijke organen, veelal stichtingen en verenigingen. Artikel 35 van de Wet op het basisonderwijs bepaalt dat een bijzondere school in stand wordt gehouden door een rechtspersoon met volledige bevoegdheid die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen. De leden van het schoolbestuur voor bijzonder onderwijs zijn in het basisonderwijs in het algemeen ouders die kinderen op de betreffende basisschool hebben zitten.

Schoolbesturen kunnen worden opgevat als vertegenwoordigers van groeperingen in de lokale gemeenschap. In het bijzonder confessio-

neel onderwijs is dit traditioneel (een deel van) de lokale geloofsgemeenschap. Voor het openbaar onderwijs ligt die vertegenwoordiging heel anders: de lokale verkiezingen bepalen daar wat verstaan moet worden onder de lokale gemeenschap. Van Wieringen (1989) stelt dat gemeenten in vergelijking met bijzondere schoolbesturen in een complexere positie zitten, omdat de cliëntencontroles of gemeenschapscontroles indirect verlopen waardoor aan het openbare schoolbestuur een politieke dimensie wordt gegeven. Anderzijds zal het bureaucratische karakter van het functioneren van het gemeentelijk apparaat de participatie van bij de school betrokken groeperingen beïnvloeden (vgl. Scott & Meyer, 1988; Van Wieringen, 1987; Van Wieringen, 1989).

3 Organisatie-theoretische benadering van schoolbesturen en het bestuursbeleid

Voor de analyse van de bestuurlijke inrichting van ons onderwijsbestel dient een daartoe geëigend organisatie-theoretisch kader te worden gehanteerd. De contingentie-theoretische benadering lijkt goed bruikbaar als algemeen conceptueel kader voor analyse van het functioneren van schoolbesturen (vgl. Lammers, 1987; De Leeuw, 1982). Alhoewel het contingentie-onderzoek behept is met speciale problemen zoals de (on)meetbaarheid van allerlei soorten van doelmatigheid en beperkte empirische precisie, is het theoretisch gezien relevant vanuit het gezichtspunt van bestuur- en beheersbaarheid van organisaties (Mintzberg, 1979; Lammers, 1987). Volgens Scheerens (1989) is de contingentie-benadering als paradigma voor organisatiekundige analyses dan ook niet meer weg te denken en ook zeer goed te rijmen met andere meta-theorieën over de effectiviteit van organisaties. Het gebruik van de contingentie-benadering voor organisatie-analyse van schoolbesturen in relatie tot de door hen bestuurde school biedt bovendien de mogelijkheid een brug te slaan tussen theorievorming omtrent organisatorische effectiviteit en schooleffectiviteit en de rol van schoolbesturen daarbij (Vgl. Kickert, 1979; De Leeuw, 1982).

In zijn contingentie-benadering van de school als systeem hanteert Scheerens (1990, p. 73) een systeem-analytisch model waarin vier clusters van relevante samenhangende factoren worden onderscheiden: context-, input-, proces- en outputvariabelen. Dit model houdt rekening met het feit dat het onderwijs bij uitstek een systeem is dat wordt gekenmerkt door een hiërarchische structuur: leerlingen behoren tot (sub)klassen, klassen vallen binnen scholen, scholen rekenen we tot schooltypen en tot hogere bestuurlijke lagen en zo verder (vgl. Barr & Dreeben, 1983; Hofman & Hofman, 1988). Binnen dat zogenaamde integrale model voor schooleffectiviteit wordt ervan uitgegaan dat niet sprake is van een directe relatie vanuit schoolbesturen tot de output van de school (leerlingprestaties) maar dat deze invloed via input en procesfactoren op schoolniveau en klasniveau tot het leerlingniveau loopt. De bijdrage van schoolbesturen valt binnen de context van scholen. Dit model houdt er rekening mee dat de schoolorganisatie een systeem van 'nested layers' is, (Barr & Dreeben, 1983) waarbij er rekening mee dient te worden gehouden dat elk organisatorisch niveau tegelijkertijd de context en de grenzen aangeeft voor het onderliggende niveau. Het hogere niveau zoals het schoolbestuur levert in deze zinswijze faciliterende condities voor de centrale processen op de lagere niveaus, het school- en klasniveau. Hofman, Hoebe en Guldemond (1995) analyseerden een onderzoeksmodel met als basis het contingentie-theoretische model van Scheerens en onderzochten het context-effect van schoolbesturen. De auteurs gingen er daarbij vanuit dat de invloed van de richting van een school (openbaar, protestants en katholiek) en de institutionele omgeving van de school, uitgedrukt in kenmerken van het schoolbestuur, samenhangt met de effectiviteit van scholen. De analyses laten zien dat de invloed van het schoolbestuur verloopt via procesvariabelen van de school.

Deze benadering van schoolbesturen als context-effect lijkt bovendien bij uitstek geschikt voor onderzoek waarbij schoolbesturen voor openbaar én voor bijzonder onderwijs worden onderzocht. Met name de invloed van omgevingskenmerken lijkt een belangrijke rol te spelen bij de analyse van functioneren en output van schoolbesturen voor bijzonder on-

derwijs versus schoolbesturen voor openbaar onderwijs. Scott en Meyer (1988) vertegenwoordigen de opvatting dat omgevingskenmerken verklarend zijn voor de interne situationele opbouw van het schoolbestuur. De auteurs passen deze opvatting toe op het verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het openbaar onderwijs dient in beginsel de gehele gemeenschap, hetgeen betekent dat het in principe open staat voor verlangens van uiteenlopende groeperingen, met als mogelijk gevolg een zeker verlies aan interne samenhang. Bijzondere scholen richten zich op een deel van de lokale bevolking, waarbij de school zich rond die selectie organiseert en daarmee juist meer nadruk kan leggen op interne samenhang en samenbinding. Scott en Meyer (1988) constateren zowel op het beheersniveau als op het onderwijskundig niveau dat bepaalde omgevingskenmerken uiteenlopende gevolgen kunnen hebben voor het managementsgedrag van scholen en schoolbesturen. Deze analyse betreft de situatie in de Verenigde Staten; de hoofdprincipes van een inkadering van schoolbesturen in een publieke en private context zijn echter ook in Nederland te onderkennen (Van Wieringen, 1989, p. 150).

Er zijn verschillende invalshoeken en effectiviteitscriteria mogelijk om de output van een organisatie te beschrijven. In Figuur 1 zijn de voornaamste kenmerken van deze organisatie-theoretische opvattingen, het gehanteerde effectiviteitscriterium en het niveau waarop zich dat richt schématisch samengevat. Bovendien is aangegeven welke aandachtsgebieden voor analyse van het bestuursbeleid van schoolbesturen daaruit kunnen worden afgeleid. In on-

derhavig onderzoek ligt de nadruk op de vijf in Figuur 1 genoemde aandachtsgebieden van schoolbesturen. De frequentie en intensiteit waarmee schoolbesturen activiteiten ont-plooien op een of meerdere van die aandachtsgebieden en met name de mate waarin daarbij verschillen optreden tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke besturen wordt onderzocht. In het onderzoek naar schoolbesturen is hiermee rekening gehouden bij de specificatie van het bestuursbeleid van schoolbesturen (vgl. Figuur 1: aandachtsgebieden). Een vijftal bestuursdimensies wordt in dit artikel onderscheiden, namelijk: onderwijsbeleid, personeelsbeleid, financieel-materieel beleid en de interne contacten en externe contacten van het schoolbestuur.

Het lijkt aannemelijk dat de eerder geschetste positie inzake de vrijheid van onderwijs van invloed is op de betrokkenheid van de schoolbesturen bij de inhoud van het onderwijs in de onder het bestuur ressorterende school. Uit onderzoek van Buurke (1988) kan worden opgemaakt dat de dubbelrol die de gemeente vervult ten aanzien van het onderwijs, namelijk die van lokale overheid voor het openbaar en voor het bijzonder onderwijs en die van schoolbestuur voor alleen het openbaar onderwijs in de gemeente, problemen oplevert. Buurke geeft dan ook als specifiek probleem voor het publiekrechtelijk bestuur aan: "Door de dubbele taakstelling betoont het gemeentebestuur zich in het algemeen voorzichtig in zijn schoolbestuurlijke attitude: het gemeentebestuur is weinig geneigd zich te identificeren met het openbaar onderwijs. In alle gevallen werden de

effectiviteitscriterium	niveau waarop gericht	aandachtsgebied schoolbesturen	theoretische achtergrond
produktiviteit	output en de determinanten	<i>onderwijskundig: primaire leerproces</i>	economische rationaliteit
aanpassingsvermogen	verwerven van inputs	<i>financieel/materieel</i>	organische systeemtheorie
betrokkenheid	motivatie	<i>personeelsbeleid</i>	'human relation' benadering
continuïteit	intern formele structuur	<i>relaties met interne gedingen</i>	systeemleer, bureaucratie- en sociaal-psych. theoriën
responsiviteit	extern afhankelijkheid, macht	<i>relaties met externe groeperingen</i>	politieke theorie over organisaties

Bron: aangepast en uitgebreid naar Scheerens, 1989, p. 9

Figuur 1. Modellen van organisatie-theoretische effectiviteit en aandachtsgebieden voor schoolbesturen

nadelige gevolgen van de dubbele taakstelling onmiddellijk doorgekoppeld aan de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs en de daarop gebaseerde doorbetalingsregeling. In het algemeen stelt het gemeentebestuur zich terughoudend op wat betreft het doen van (extra) uitgaven voor het openbaar onderwijs" (Buurke, 1988, p. 196). Onderzoek van Van der Venne en Van Wieringen (1995) toont eveneens belangrijke verschillen aan in het bestuurlijk functioneren van besturen voor openbaar en die voor bijzonder onderwijs. Bijzondere besturen zijn autonoom, vooral op financieel terrein, zij laten het beheren van budgetten vaker aan de school over. Het lijkt waarschijnlijk dat verschillen in bestuursbeleid tussen besturen voor openbaar en bijzonder onderwijs het meest pregnant tot uitdrukking zullen komen op bestuursterreinen die een sterk inhoudelijke component kennen waarbij die raakt aan de vrijheid van onderwijs. Dat lijkt met name het geval bij het door schoolbesturen gevoerde onderwijsbeleid en bestuursterreinen die direct financiële gevolgen hebben vanuit de doorberekeningssystematiek, zoals het financieel-materieel beleid en, zij het in mindere mate, het personeelsbeleid.

Overigens dient onderzoek naar het bestuursbeleid van schoolbesturen rekening te houden met een aantal kenmerken van de bestuurde school die het bestuursbeleid kunnen beïnvloeden. Hofman (1993) laat zien dat een tweetal kenmerken van de bestuurde school samenhangen met de activiteiten die schoolbesturen ontplooiën. Schoolbesturen die een grote school beheren ontplooiën meer onderwijsgericht bestuursbeleid, terwijl besturen die scholen beheren in geurbaniseerde gebieden meer personeelsgericht en minder financieel bestuursbeleid ontplooiën.

4 Methode van onderzoek: steekproef, kernbegrippen en toetsing

4.1 De steekproef

In het onderzoek zijn de schoolbesturen benaderd van een aselekt getrokken representatieve steekproef van Nederlandse basisscholen (Brandsma & Knuver, 1989). De respons van

de schoolbesturen bedroeg 65% voor het instrument waarmee het bestuursbeleid is gemeten en 59% voor de organisatiekenmerken van besturen. De enquêtes zijn ingevuld door voorzitter en secretaris van het schoolbestuur van bijzondere scholen en door wethouder van onderwijs en het hoofd van de afdeling onderwijs in het geval van openbare scholen. In een vooronderzoek zijn de instrumenten beproefd en als betrouwbaar en valide beoordeeld. Non-responsonderzoek toonde aan dat de gegevens generaliseerbaar zijn naar de totale populatie van schoolbesturen van Nederlandse basisscholen (zie Hofman, 1993). In het onderzoek wordt gewerkt met een representatieve steekproef waarin 139 schoolbesturen van vier verschillende denominaties zijn opgenomen. In deze analyse wordt gebruik gemaakt van een tweedeling in besturen met een publiekrechtelijke bestuursvorm ($n=44$) en besturen met een privaatrechtelijke bestuursvorm ($n=95$). De publiekrechtelijke besturen kennen allen de integrale bestuursvorm, waarbij het College van B & W en de gemeenteraad gezamenlijk het bestuur over de openbare scholen uitoefenen.

4.2 De kernbegrippen

De kernbegrippen die centraal staan in deze studie zijn samengebracht in een ordening van vier groepen van factoren, namelijk (1) bestuursvorm, (2) contingentiefactoren ofwel factoren in de lokale omgeving van schoolbesturen, (3) structuurkenmerken van de bestuurlijke organisatie en (4) outputindicatoren, het bestuursbeleid van schoolbesturen. De gedachtingang hierbij is dat de bestuursvorm van schoolbesturen samenhangt met verschillen in de organisatorische structuur van schoolbesturen (verschillen in contingentie- of omgevingsfactoren) en via die factoren het bestuursbeleid beïnvloed.

Bij de *contingentiefactoren* gaat het om drie factoren uit de lokale omgeving van de onderzochte schoolbesturen. Allereerst de factor 'bestuurlijke schaal': hoeveel scholen ressorteren er onder het bestuur. Verder de factor 'invloed van schoolgeledingen en van externe instanties in de lokale omgeving van schoolbesturen op bestuursbeslissingen'. De besturen is gevraagd voor elke schoolgeleding (schoolleider, groepsleerkrachten, medezeggenschapsraad, ouderraad, niet-onderwijzend personeel, leer-

lingen, ouders in het algemeen e.d.) en ook voor organisatie en instanties die in de lokale omgeving van schoolbesturen opereren (onderwijsvakorganisaties, ondersteuningsinstellingen, inspectie, besturenorganisaties etc.) aan te geven hoe groot zij de invloed van die geleiding of instantie op bestuursbeslissingen acht. De derde factor betreft de mate waarin het schoolbestuur verschillende vormen van externe ondersteuning ontvangt (financiële, bouwkundige, onderwijskundige of betreffende personeelszaken).

Bij de *organisatiekenmerken* van schoolbesturen gaat het eveneens om drie factoren. De eerste factor betreft de interne bestuursopbouw: beschikt het bestuur over eigen interne ondersteuning via een bestuurs- of onderwijskundig bureau, en hoeveel interne organen kent het bestuur (werkgroepen, adviescommissies, inspraak-organen, etc.). De tweede factor betreft de deskundigheid en cohesie van het schoolbestuur. Vragen die daarbij zijn gesteld betreffen allereerst de mate waarin het bestuur beschikt over deskundigheid op een vijftal bestuursgebieden (personeels-beleid, financieel-economisch, materieel-bouwkundig, onderwijskundig en op levensbeschouwelijk terrein). In tweede instantie is gevraagd hoe groot het bestuur de cohesie tussen de bestuursleden inschat inzake het te volgen bestuursbeleid. De laatste factor betreft de mate waarin er binnen de besturen planmatig wordt gewerkt. Het gaat er daarbij om of er binnen het bestuur sprake is van: een document waarin het bestuursbeleid voor de langere termijn is vastgelegd; gespecificeerde functie-omschrijvingen voor de bestuursleden; duidelijke taakverdeling tussen de bestuursleden en een duidelijk taakafbakening van bevoegdheden van bestuur en school.

De psychometrische statistieken van de geconstrueerde schalen betreffende lokale omgevingsfactoren en organisatiekenmerken van schoolbesturen, zijn opgenomen in Bijlage 1 (Tabel 1a en 1b).

Het *bestuursbeleid* is gebaseerd op een (uitputtende) indeling van alle mogelijke bestuursactiviteiten. Op basis van beschikbare empirische gegevens is gekozen voor een indeling naar zes taakgebieden die de realiteit van het handelen van schoolbesturen het meest recht doet (vgl. Leune, 1981, 1987; CBKO, 1985; Drop, 1985; Detering & Kalkman, 1985; Van

Esch, 1988). Het gaat daarbij om de taakgebieden: onderwijsbeleid van schoolbesturen (16 items), organisatiebeleid (18 items), personeelsbeleid (11 items), financieel-materieelbeleid (13 items) en de interne en externe contacten van het bestuur. De betrouwbaarheid van de geconstrueerde schalen is voldoende tot hoog. Die zes taakgebieden representeren te zamen het bestuursbeleid. Om de vergelijkbaarheid voor openbaar en bijzonder onderwijs zo groot mogelijk te maken is de besturen gevraagd de totaal 78 deelactiviteiten (verdeeld over de zes taakgebieden) van bestuursbeleid te scoren voor één aselekt gekozen basisschool die zij besturen. Per taakgebied en deelelement dienden zij aan te geven hoe vaak per jaar zij een dergelijke activiteit ten uitvoer brachten (de frequentieschaal) en verder met welke soort van betrokkenheid dat het geval was, een meer flatterende of meer beleidsvormende (de taakopvattingsschaal). Een voorbeeld van de deelactiviteiten van het taakgebied onderwijsbeleid, zijn opgenomen in Bijlage 2, Tabel 2a.

De schoolbesturen blijken het meest actief te zijn op het terrein van de interne en externe contacten en op beheersmatig terreinen zoals het financieel-materieel beleid en het personeelsbeleid. De besturen zijn het minst actief op de onderwijsgerichte taakgebieden zoals het onderwijs- en organisatiebeleid. Dit komt overeen bevindingen uit ander besturen-onderzoek (Detering & Kalkman, 1985; Braster & Leune, 1986; Buurke, 1988; Van Esch, 1988).

Deze deeltaken zijn aan een factoranalyse onderworpen hetgeen resulteerde in vier bestuursdomeinen. In totaal wordt via deze factorstructuur van vier factoren 75% van de variantie in bestuursbeleid gebonden. Deze vier bestuursdomeinen representeren in het vervolg te zamen de criteriumvariabele bestuursbeleid namelijk (1) onderwijs-gericht bestuursbeleid, (2) communicatiegericht bestuursbeleid, (3) personeelsgericht bestuursbeleid en (4) financieel-materieel gericht bestuursbeleid (zie Bijlage 2, Tabel 2b). Voor meer informatie omtrent specifieke items wordt verwezen naar Hofman (1993).

4.3 De toetsing

In de volgende paragraaf worden de uitkomsten besproken van analyses van de samenhang tussen bestuursvorm enerzijds en het bestuurs-

beleid van schoolbesturen anderzijds. Vervolgens is via regressie-analyses nagegaan welke van de contingentie- en structuurfactoren als determinanten van bestuursbeleid optreden en in hoeverre dat verschilt naar bestuursvorm. Omdat uit ander besturen-onderzoek is gebleken dat een aantal variabelen op schoolniveau, zoals schoolgrootte, urbanisatiegraad en in hoeverre sprake is van een stimuleringschool, van invloed zijn op het ontplooid bestuursbeleid is daarvoor in de analyses gecontroleerd.

tussen publiekrechtelijke schoolbesturen enerzijds en privaatrechtelijke schoolbesturen anderzijds. Deze uitkomst bevestigt de eerder uitgesproken verwachting dat het verschil in opdracht van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schoolbesturen enerzijds en de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs die gestalte krijgt in de zogenaamde overschrijdingsregeling anderzijds, van invloed is op het ten uitvoer gebrachte bestuursbeleid op het terrein van onderwijsbeleid en op financieel-materiële terrein.

5 Resultaten

5.1 Effecten van bestuursvorm op bestuursbeleid

Onderzoek laat zien dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke besturen onderling nogal verschillen in de invloed die de lokale omgeving uitoefent op hun functioneren en evenzeer wat betreft hun bestuursorganisatie (Van Esch, 1988; Van Wieringen, 1989; Hofman, 1993). In dit artikel ligt het accent op de vraag in hoeverre verschillen in bestuursvorm samenhangen met verschillen in bestuursbeleid dat die besturen ontplooiën. Per bestuursvorm worden in Tabel 1 de gemiddelde scores (factorscores) van bestuursbeleid (uiteengelegd in een viertal bestuursdomeinen) gepresenteerd. Bij inspectie van Tabel 1 is een lichte trend waarneembaar, de publiekrechtelijke schoolbesturen zijn op alle vier de beleidsdomeinen minder actief dan de privaatrechtelijke besturen. Van significante verschillen is sprake op twee van de vier bestuursdimensies. Publiekrechtelijke besturen voor openbaar onderwijs onderhouden minder frequent en intensief contacten met interne geledingen in de school en met externe instanties ten behoeve van de bestuurde school, dan de privaatrechtelijke schoolbesturen. Bij het financieel/materieel bestuursdomein is eveneens sprake van een significant verschil

5.2 Predictoren van bestuursbeleid

Vervolgens zijn afzonderlijke regressie-analyses uitgevoerd voor de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schoolbesturen voor openbaar en bijzonder onderwijs. Met deze separate analyses kan worden nagegaan of het verschil in contingentie - in casu omgevingsfactoren en organisatiekenmerken van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke besturen - wellicht eveneens een verschillende betekenis hebben in het licht van komen tot uitvoering van de vier onderscheiden soorten van bestuursbeleid. Bij de analyses worden telkens eerst de drie controlevariabelen (schoolgrootte, urbanisatiegraad en stimuleringschool) in de analyse opgenomen. Om te voorkomen dat verschillen in bestuursbeleid aan verschillen op die controlevariabelen worden toegeschreven, worden zij als eerste stap in de regressie-analyses opgenomen.

Wanneer we Tabel 2 inspecteren met het oog op overeenkomsten en verschillen tussen beide subsets van schoolbesturen dan is allereerst opmerkelijk dat de variantie die wordt gebonden door de opgenomen contingentie- of omgevingsfactoren en organisatiekenmerken per bestuursvorm nogal verschilt. De verklaarde variantie voor de publiekrechtelijke besturen

Tabel 1
Bestuursbeleidsscores naar bestuursvorm

Bestuursvorm	onderwijs-gericht bestuursbeleid	communicatie-gericht bestuursbeleid	personeel-gericht bestuursbeleid	financieel-materieel beleid
Publiekrechtelijk	-.06	-.24*	-.02	-.68**
Privaatrechtelijk	.03	.11	.06	.30

(** = $p < .05$; * = $p < .01$)

Tabel 2
Predictoren van bestuursbeleid van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke besturen op de vier bestuursdomeinen (verklaarde variantie en bèta)

A. Onderwijsgericht bestuursdomein	Publiekrechtelijk		Privaatrechtelijk	
	r^2	bèta	r^2	bèta
1. Covariaten:	-	-	-	-
- urbanisatiegraad	.45	.67		
2. Contingentiefactoren:				
- invloed interne geledingen	.54	.33	.16	.40
- breedte externe ondersteuning			.20	.22
3. Structuurkenmerken:			-	-
- planmatigheid bestuur	.61	.33		
B. Communicatief domein	Publiekrechtelijk		Privaatrechtelijk	
	r^2	bèta	r^2	bèta
1. Covariaten:	-	-	-	-
2. Contingentiefactoren:				
- invloed externe groeperingen	-	-	.09	.30
3. Structuurkenmerken:				
- interne bestuursdifferentiatie	-	-	.15	.24
- vergaderstructuur			.20	.23
C. Personeelsgericht domein	Publiekrechtelijk		Privaatrechtelijk	
	r^2	bèta	r^2	bèta
1. Covariaten:	-	-		
- urbanisatiegraad			.13	.36
2. Contingentiefactoren:				
- invloed externe groeperingen	.24	.49	-	-
3. Structuurkenmerken:				
- breedte bestuursdeskundigheid	.33	.31		
- planmatigheid bestuur			.19	.25
D. Financieel-materieelgericht domein	Publiekrechtelijk		Privaatrechtelijk	
	r^2	bèta	r^2	bèta
1. Covariaten:	-	-		
- urbanisatiegraad			.12	-.34
2. Contingentiefactoren:				
- aantal externe ondersteuningsinstanties	.20	.44		
- vergaderfrequentie met reguliere geledingen			.17	-.22
3. Structuurkenmerken:				
- interne bestuursdifferentiatie	.31	.34		
- aantal interne organen			.24	-.27
- planmatigheid bestuur			.28	.22

varieert van 0% (communicatief domein) tot maximaal 61% (onderwijsgericht domein). Voor de privaatrechtelijke besturen lopen de percentages van 19% (personeel) tot maximaal 28% (financieel-materieel). Bovendien valt op dat relevante predictoren van bestuursbeleid nogal verschillen per bestuursvorm. Hieronder wordt in het kort gerecapituleerd welke factoren uit de verschillende clusters van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schoolbesturen optreden als determinanten van bestuursactiviteit.

Het *publiekrechtelijk* bestuur van een school

voor *openbaar onderwijs* ontplooit relatief meer *onderwijsgerichte* bestuursactiviteit indien sprake is van:

- een onder het bestuur ressorterende school in een (grote) stad; waarbij
- de interne geledingen relatief veel invloed uitoefenen op de bestuursbeslissingen; en bovendien
- het handelen van het bestuur als planmatig is te kenschetsen.

Dit bestuur ontplooit relatief meer *personeelsgerichte* bestuursactiviteit indien sprake is van:

- een relatief sterke invloed van externe groeperingen op bestuursbeslissingen; en

b het bestuur zichzelf inschat als een bestuur met deskundigheid op een breed terrein. Dit bestuur ontplooit relatief meer *financieel-materiële* bestuursactiviteit indien sprake is van:

- a ondersteuning van relatief veel verschillende ondersteuningsinstanties; en
- b een hoge mate van interne bestuursdifferentiatie.

Het *privaatrechtelijk bestuur van een school voor bijzonder onderwijs* ontplooit relatief meer onderwijsgerichte bestuursactiviteit indien sprake is van:

- a een grote invloed van interne geleidingen op de bestuursbeslissingen; en
- b een brede externe ondersteuning op meerdere voor schoolbesturen relevante deskundigheidsterreinen.

Dit bestuur ontplooit relatief meer *communicatieve* bestuursactiviteit indien sprake is van;

- a een relatief sterke invloed van externe instanties op bestuursbeslissingen;
- b een relatief hoge mate van interne bestuursdifferentiatie; en
- c bovendien een vergaderstructuur met planmatige besluitvorming.

Dit bestuur ontplooit relatief meer *personeelsgerichte* bestuursactiviteit indien sprake is van:

- a een school in een (grote) stad; alsmede van
- b een schoolbestuur waarvan het bestuursmatig handelen als planmatig kan worden gekenschetst.

Dit bestuur ontplooit relatief meer *financieel-materieelgerichte* bestuursactiviteit indien sprake is van:

- a een school op het platteland; waarbij
- b weinig overleg tussen schoolbestuur en schoolgeleding; en
- c binnen het schoolbestuur geen interne organen zoals werkgroepen, adviesorganen en werkgroepen aanwezig zijn; terwijl bovendien
- d het handelen van het schoolbestuur als planmatig kan worden beoordeeld.

Voorgaande maakt duidelijk dat er wel sprake is van overlap tussen de predictoren van bestuursbeleid voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schoolbesturen maar dat zij niet per bestuursdomein dezelfde rol vervullen. De bestuursactiviteit van publiekrechtelijke en

privaatrechtelijke besturen wordt alleen in het geval van het onderwijsgerichte bestuursbeleid door eenzelfde predictor verklaard. De factor 'invloed van interne geleidingen in en rondom de school op bestuursbeslissingen' hangt positief samen met de mate waarin (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) besturen onderwijsgericht bestuursbeleid ontplooiën.

6 Discussie: de bestuurlijke inrichting van ons onderwijsbestel

In de probleemstelling stond de vraag centraal of er een verband aantoonbaar is tussen de bestuursvorm (privaatrechtelijk versus publiekrechtelijk) en het bestuursbeleid van schoolbesturen anderzijds. De bevindingen van de analyses tonen aan dat een dergelijke relatie bestaat. Wanneer we het bestuursbeleid beschouwen, blijkt sprake van een licht contrast tussen schoolbesturen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs. Publiekrechtelijke besturen voor openbaar onderwijs ontplooiën op alle vier de onderscheiden bestuursdomeinen beneden het gemiddelde, terwijl de privaatrechtelijke op alle vier boven het gemiddelde bestuursbeleid ontplooiën. Een significant verschil is echter alleen vastgesteld voor twee van de vier bestuursdomeinen namelijk het communicatiegerichte bestuursbeleid en het financieel-materieel bestuursbeleid. Het feit dat minder overleg wordt gevoerd met de direct betrokkenen van de openbare scholen kan worden verklaard door het verschil in bestuurlijke schaal. Een grootschalig schoolbestuur heeft minder mogelijkheden om zich intensief bezig te houden met het reilen en zeilen van die ene specifieke school. Het bestuursbeleid zal dan ook weinig schoolspecifiek zijn.

Voor het geringere bestuursbeleid van de publiekrechtelijke besturen voor openbaar onderwijs op financieel-materieel terrein kan een verklaring worden gezocht in de zogenaamde 'overschrijdingsregeling'. Dit houdt in dat, wanneer de gemeente als schoolbestuur besluit bepaalde fondsen in te zetten voor het openbaar onderwijs, men diezelfde fondsen ook aan het bijzonder onderwijs dient uit te betalen. In de praktijk zal een gemeente die zijn begroting

rond wil houden dan ook terughoudend opereren en niet snel besluiten om extra subsidies, leermaterialen of anderszins extra zaken aan de openbare scholen te geven.

Voorspellers van bestuursbeleid

Het bestuursbeleid van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke besturen wordt alleen in het geval van het onderwijsgerichte bestuursdomein door eenzelfde predictor verklaard. Het gaat daarbij om de specifieke gerichtheid van het bestuur op de unieke kenmerken van elke onder het bestuur ressorterende school. Dat wil zeggen dat bij schoolbesturen ongeacht hun bestuursvorm de invloed die de verschillende interne geledingen in de schoolorganisatie zoals de schoolleider, groepsleerkrachten en ouders uitoefenen op beslissingen van het schoolbestuur samenhangt met de mate waarin men onderwijskundige beslissingen neemt voor de school. Alhoewel in deze studie empirische regelmatigheid is vastgesteld blijft nog onduidelijk welke processen ten grondslag liggen aan de geconstateerde verbanden. Een argumentatie dat schoolbesturen die de interne geledingen van de bestuurde school veel invloed toekennen, daarmee een bestuursbeleid ontwikkelen dat gedragen wordt door de hele school staat tegenover de mogelijkheid dat de bestuursinvloed van de interne geledingen vooral betekent dat niet het bestuur bestuurt, maar de school(leider).

Relevante voorspellers van bestuursbeleid zijn verder de mate waarin men externe ondersteuning ontvangt en de mate waarin sprake is van een sterk geïnstrumenteerd en gestructureerd bestuur. De instrumentele kant van het bestuur verwijst naar een effectief schoolbestuur dat breed deskundig is. Een dergelijk bestuur zou moeten bestaan uit leden met verschillende deskundigheden zoals kennis van personeelszaken, van financieel- materiële en bouwkundige zaken, van de onderwijswetgeving en zeker ook onderwijskundige deskundigheid. Bij een gestructureerd bestuur is sprake van een bestuur dat werkt met duidelijke naar inhoud en taak gespecificeerde functieschrijvingen, een heldere taakverdeling tussen bestuursleden en een eenduidige afbakening van bevoegdheden van schoolbestuur en schoolleiding. Een gestructureerd bestuur maakt tijdens haar vergaderingen gebruik van

een agenda, van verslaglegging, van een besluitenlijst en controle op de uitvoering ervan. Bij zo'n bestuur is bovendien sprake van een document waarin het bestuursbeleid voor de langere termijn is vastgelegd. Voornoemde factoren hangen bij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke besturen samen met de mate waarin zij verschillende vormen van bestuursbeleid ontplooiën.

Wenselijke bestuursvorm

Voorgaande betekent dat de contingentie-theoretische benadering van het schoolbestuur als organisatie de empirische werkelijkheid recht doet. De andersoortige verantwoordelijkheid die besturen voor openbaar en bijzonder onderwijs hebben inzake de vrijheid van onderwijs, zoals die bij de pacificatie in 1917 formeel in de Grondwet is vastgelegd, komt tot uitdrukking in het verschil in bestuursvorm: de privaatrechtelijke voor het bijzonder onderwijs versus de publiekrechtelijke voor het openbaar onderwijs. Alhoewel de discussie over de wenselijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs in laatste instantie een politieke beslissing is en niet langs empirische weg tot een conclusie is te voeren, geven de resultaten van dit onderzoek aanleiding tot een keuze van bestuursvorm waarbij (a) de 'overschrijdingsregeling' wordt opgeheven en waarbij (b) de geledingen in en rond de school de beslissingen van het bestuur kunnen beïnvloeden. Dit betekent in feite dat er een bestuur noodzakelijk is dat dicht bij die ene specifieke basisschool staat. Ook in de Verenigde Staten wordt veel aandacht besteed aan de wenselijke bestuursvorm voor het openbaar 'public' onderwijs (Coleman, Hoffer & Kilgoré, 1985; Hofman, in press). Chubb en Moe (1990) stellen bijvoorbeeld vast dat meer dan 60% van de effectieve scholen beschikken over meer dan gemiddelde bestuurlijke autonomie, tegen slechts een derde deel van de niet-effectieve scholen. Hannaway (1991) stelt vast dat de institutionele omgeving van openbare ('public') en katholieke scholen samenhangt met de professionele attitude en het werkgedrag van leerkrachten en zo de educatieve leeromgeving van leerlingen beïnvloedt. Deze bevindingen sluiten aan bij het benadrukken van het belang van een bestuursorganisatie en bestuursbeleid waarin het reilen en zeilen en de wensen van de geledingen van die ene unieke

school, centraal staan. De bestuursvorm die daarbij wordt gewenst betreft een loskoppeling van het bestuur van de openbare school van de publiekrechtelijke overheidssector.

Ook in Nederland komen wijzigingsvoorstellen omtrent de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs meestal neer op een ont koppeling van de rol van schoolbestuur en van de algemene verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid voor het gehele (lokale) onderwijs. Vele mogelijkheden zijn naar voren gebracht dan wel in de praktijk gerealiseerd zoals de functionele commissie, de samenwerkingschool, de privaatrechtelijke stichting of vereniging met het statutair vastgelegd openbaar karakter, de nationale school, het onderwijschap en dergelijke. De laatste tijd komt het al vaker voor dat de gemeenteraad bij verordening het bevoegd gezag over een openbare school delegeert aan een commissie krachtens artikel 61 van de Gemeentewet (vgl. Leune, 1987, p. 253; Braster, Cohen, Dodde & Verkruijsen, 1991). Uit cijfers van het ITS blijkt dat in 1992 zo'n 12% van alle gemeenten zo'n bestuurscommissie voor haar openbaar basis- of voortgezet onderwijs heeft ingesteld. De bestuurscommissie wordt wel gezien als een semi-publiekrechtelijke beheersvorm. Uit onderzoek van Van Kessel (1993) komt naar voren dat de door commissies bestuurde scholen positiever zijn over hun bestuur dan scholen die rechtstreeks door B & W worden bestuurd. Zij achten de kwaliteit van het bestuur beter, de afstand tussen bevoegd gezag en ouders kleiner en de belangenbehartiging van het openbaar onderwijs beter. Ook geven zij aan dat de aanwezigheid van (onderwijs-) deskundige leden belangrijk is. Uit onderzoek van Hofman en Vonkeman (1993) onder besturen en directies voor openbaar voortgezet onderwijs blijkt bij de vraag welke bestuursvorm in principe de belangen van de openbare school het beste kan dienen, dat de integrale publiekrechtelijke bestuursvorm minder vaak wordt genoemd dan de bestuurscommissie ex art. 61.

De bevindingen beschreven in dit artikel bevestigen dat de institutionele omgeving en de bestuurlijke inrichting van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke schoolbesturen nogal verschilt. Overigens maakt de invloed van de bestuurlijke schaal van besturen het lastig uitspraken te doen over het schoolbestuur voor

openbaar of bijzonder onderwijs (Hofman, 1994; Van Wieringen & Biemond, 1991). In slechts 21% van de Nederlandse gemeenten met een openbare school is bijvoorbeeld sprake van een zelfstandige afdeling Onderwijs. In kleine gemeenten wordt een deel van het bestuurlijk werk dan ook veelal door de schoolleiding uitgevoerd. In de praktijk blijken alleen grote gemeentebesturen te beschikken over een eigen bestuursondersteunend apparaat dat op het openbaar en het bijzonder onderwijs is georiënteerd. De privaatrechtelijke besturen voor het bijzonder onderwijs vervullen echter daarentegen alleen een functie voor de scholen onder beheer.

In het lopende debat over de herkomst van effectiviteitsverschillen van scholen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs (vgl. Hofman, Hoeben & Guldmond, 1995; Hofman, Hofman, Guldmond & Dijkstra, 1995), wordt het interessant na te gaan in hoeverre dergelijke verschillen in institutionele omgeving, als uitvloeisel van de bestuurlijke inrichting c.q. de bestuursvorm, een gedeeltelijke verklaring bieden voor de in Nederlandse studies regelmatig vastgestelde effectiviteitsverschillen tussen scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs.

Literatuur

- Akkermans, P.W.C., & Leune, J.M.G. (red.). (1983). *Het bestuur van het openbaar onderwijs*. Den Bosch: Malmberg.
- Barr, R., & Dreeben, R. (1983). *How schools work*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brandsma, H.P., & Knuver, J.W.M. (1989). *Basis-schoolkenmerken als determinanten van het functioneren van leerlingen*. Deel I: instrumentconstructie. Deel II: Resultaten. Groningen: RION.
- Braster, J.F.A., Cohen, M.J., Dodde, N.L., & Verkruijsen, W.G. (1991). *De bestuursvorm van het openbaar onderwijs: knelpunten en alternatieven*. Almere: Vereniging van Openbaar Onderwijs.
- Braster, J.F.A., & Leune, J.M.G. (1986). *Samenstelling en functioneren van schoolbesturen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, Vakgroep Onderwijssociologie en Onderwijsbeleid.
- Buurke, W.J. (1988). *Het gemeentebestuur als lokale overheid en als schoolbestuur*. Nijmegen: ITS.

- CBKO (1985). *Het besturen van scholen*. Discussie-nota. 's-Gravenhage.
- Chubb, J.E., & Moe, T.M. (1990). *Politics, markets and America's schools*. Washington, DC: The Brookings Institutions.
- Coleman, J.S., Hoffer, T., & Kilgore, S. (1985). Achievement and segregation in secondary schools: a further look at public and private school differences. *Sociology of Education*, 55, 162-182.
- Detering, P., & Kalkman, W. (1985). *Besturen met beleid*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Onderwijskunde.
- Drop, H. (1985). *Algemene inleiding onderwijsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Esch, W. van (1988). *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*. Academisch proefschrift. Nijmegen: ITS.
- Hannaway, J. (1991). The organization and management of public and catholic schools: looking inside the 'black box'. In E. Jemenez & M.E. Lockheed (Eds.), *Private versus public education an international perspective*. *International Journal of Educational Research*, 15, 463-483.
- Hofman, R.H. (1993). *Effectief schoolbestuur. De bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen*. Academisch proefschrift. Monografieën onderwijsonderzoek 13. Groningen: RION/RUG.
- Hofman, R.H. (1994). Schoolbesturen en effectiviteit van basisscholen. In B.P.M. Creemers (Red.), *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*. Monografieën onderwijsonderzoek 17 (pp. 89-101). Groningen: RION/RUG.
- Hofman, R.H. (in press). Contextual influences on school effectiveness: the role of school boards. *School effectiveness and school improvement*.
- Hofman, R., Hoeben, W., & Guldmond, H. (1995) Denominatie en effectiviteit van schoolbesturen. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 20, 63-78.
- Hofman, R.H., & Hofman, W.H.A. (1988). Definiëring van onderwijseffectiviteit: kanttekeningen vanuit het onderwijsonderzoek. In B.P.M. Creemers (Red.), *Handboek voor schoolorganisatie en onderwijsmanagement* (6310-1 t/m 6310-17). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hofman, R.H., Hofman, W.H.A., Guldmond, H., & Dijkstra, A.B. (1995). *Variation in effectiveness in private and public schools: the impact of functional communities*. Artikel voor de AERA te San Francisco, USA.
- Hofman, R.H., & Vonkeman, E.B. (1993). *Het openbaar onderwijs in fusie-operaties*. Groningen: RION/RUG.
- Kessel, N. van (1993). *Integraal of alternatief. Commissies ex artikel 61 en gemeenschappelijke regelingen als bestuursvorm van het openbaar onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Kickert, W.H.M. (1979). *Organization of decision making, a systems-theoretical approach*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Lammers, C.J. (1987). *Organisaties vergelijkend onderwijs*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Leeuw, A.C.J. de (1982). *Organisaties: management, analyse ontwerp en verandering*. Assen: Van Gorcum.
- Leune, J.M.G. (1981). De administratieve structuur van het Nederlandse schoolwezen. In J.A. van Kemenade (Red.), *Onderwijs: bestel en beleid* (pp. 333-374). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Leune, J.M.G. (1987). Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel. In J.A. van Kemenade e.a. (Red.), *Onderwijs: bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving. B*, (pp. 238-436). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Scheerens, J. (1989). *Wat maakt scholen effectief: samenvatting en analyse van onderzoeksresultaten*. Den Haag: SVO. (Balans van onderzoek).
- Scheerens, J. (1990). School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning. *School effectiveness and school improvement*, 1 (1), 61-80.
- Scott, W.R., & Meyer, J.W. (1988). Environmental linkages and organizational complexity: public and private schools. In Th. James & H.M. Levin, *Comparing public and private schools* (pp. 128-160). New York: Falmer Press.
- Venne, L.H.J. van der, & Wieringen, A.M.L. van (1995). *Schoolbesturen in het bijzonder onderwijs. Veranderingen in de periode 1991-1994*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Wieringen, A.M.L. van (1987). Schoolbestuurlijke toerusting en oriëntatie. *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*.
- Wieringen, A.M.L. van. (1989). *Bestuur en management van onderwijsinstellingen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Wieringen, A.M.L. van, & Biemond, R. (1991). *Gemeentelijk onderwijsbeleid en schoolbestuur in hoofdlijnen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Onderwijskunde.

Auteur

R.H. Hofman is als senior-onderzoeker verbonden aan het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling (GION) van de Rijksuniversiteit van Groningen.

Adres: Westerhaven 15, 9718 AW Groningen.

Abstract

Effects of differences in form of governance in public and private primary education

R.H. Hofman. *Pedagogische Studiën*, 1996, 73, 93-107.

Based on data of a group of 139 school boards of primary schools effects of differences in the form of governance of private and public schools were examined. Differences were found for the organizational features of these school boards and for the influence of the local community on the policy of the school boards. The results show further a significant difference in administrative control for school boards of public and private schools on two dimensions: finance and communication. The administrative control on finance is not as strong in public as it is in private schools. Furthermore, school boards of private schools communicate more often with the members of their school team than school boards of public schools. Predictors of administrative control vary between school boards of public and private education.

Bijlage 1

Contingentie-factoren en organisatie- kenmerken van schoolbesturen

Tabel 1a

Psychometrische karakteristieken van drie contingentiefactoren (gemiddelde, standaard deviatie, aantal items, bereik en Cronbach's alpha)

	X	(SD)	items	range	α
(1) Bestuurlijke schaal:					
– aantal basisscholen	6.7	(8.7)	1	1-44	nvt
(2) Invloed lokale omgeving:					
– invloed van reguliere geledingen op bestuursbeslissingen	2.0	(0.5)	8	1- 4	.73
– invloed van externe instanties (zoals ondersteuningsinstellingen, koepels, inspectie, lokale overheid, etc.) op bestuursbeslissingen	1.9	(0.5)	13	1- 4	.77
(3) Externe ondersteuning:					
– breedte van externe ondersteuning	2.0	(0.5)	5	0- 5	.73

Tabel 1b

Structuurkenmerken van schoolbesturen

Structuurkenmerken	X	(SD)	items	range	α
(1) Bestuursdifferentiatie					
– interne bestuursopbouw	3.7	(1.1)	3	2- 6	.80
(2) Deskundigheid en cohesie					
– deskundigheid	3.2	(0.5)	4	1- 4	.68
– cohesie	3.4	(0.6)	1	1- 4	nvt
(3) Planmatigheid					
– planmatigheid bestuur	11.6	(1.0)	3	4-12	.72

Bijlage 2

Voorbeeld-items taakgebied onderwijsbeleid en factorstructuur taakgebieden

Tabel 2a

Onderwijsbeleid: betreft de grondslag, doelen, middelen en evaluatie van het onderwijs op school:

- levensbeschouwelijke en/of
- godsdienstige identiteit;
- pedagogisch-didactische grondslag;
- concrete leerdoelen;
- onderwijskundige vernieuwingen;
- onderwijsinhoudelijke gerichtheid van de schoolleiding;
- verdeling leertijd (o.a. lesrooster);
- leerdoelgerichtheid teamleden;
- schoolwerkplan;
- activiteitenplan;
- keuze leermiddelen;
- didactische werk/groeperingsvormen;
- leer-/en prestatieklimaat;
- evaluatie onderwijsdoelen;
- leerlingvoortgangsregistratie;
- aansluiting basis- voortgezet onderwijs;
- gedragsregels voor leerlingen.

Tabel 2b

Factorstructuur taakgebieden

Factoren	1	2	3	4
(1) Onderwijsbeleid	.86			
OBFREQ				
OBTAAK	.77			
(2) Organisatiebeleid	.80			
ORFREQ				
ORTAAK	.71			
(3) Interne contacten		.75		
ICFREQ				
ICTAAK		.75	.52	
(4) Externe contacten		.67		
ECFREQ				
ECTAAK		.68		
(5) Financieel/materieel beleid			.70	
FMFREQ				
FMTAAK			.86	
(6) Personeelsbeleid				.81
PRFREQ				
PRTAAK				.83
Eigenwaarde	5.41	1.41	1.14	1.00
Verklaarde variantie	45.1%	11.8%	9.5%	8.4%

(Toelichting: alleen ladingen van >.40)