

A. M. L. van Wieringen

## Samenvatting

De institutionele context van de school beïnvloedt de schoolorganisatie. Op hun beurt beïnvloeden schoolorganisatiekenmerken de schoolresultaten.

De institutionele context is in dit artikel opgevat als een particuliere of openbare context. Verschillen beide soorten context als het gaat om het beïnvloeden van bepaalde organisatiekenmerken van scholen? Kennen scholen autonomie in het bepalen van hun organisatieontwerp? De mate van autonomietoekenning door besturen in openbaar en bijzonder onderwijs is op verschillende terreinen onderzocht. Op het gebied van materiële exploitatie zijn aanzienlijke verschillen aanwezig tussen grotere bijzondere en grotere openbare schoolbesturen. Bestuurlijke schaalvergroting en toekenning van autonomie via de weg van deregulering zou gevolgen kunnen hebben voor de mate waarin produktieve organisatiekenmerken worden bevorderd in openbaar en bijzonder onderwijs.

## Inleiding

Is er een relatie tussen schoolresultaten, schoolorganisatie en context van de school? Doen scholen het beter als ze bepaalde organisatiekenmerken vertonen? Welke condities zijn nodig om deze kenmerken te bevorderen? Is autonomie de centrale conditie? Als dit zo is zijn er dan factoren in de context van de school die deze autonomie inperken of bevorderen? Is er zoiets als een causale keten die stelt dat leerprestaties bevorderd worden door een bepaald organisatieontwerp? En wordt dit organisatieontwerp mogelijk gemaakt door een redelijke mate van schoolautonomie die al dan niet toegestaan wordt aan een school door de context waarbinnen de school functioneert?

In deze bijdrage zal met name ingegaan worden op de relatie tussen context en organisatie. Het cruciale vervolg van de keten: bevoor-

dert autonomie het ontstaan van effectieve schoolkenmerken en zijn deze op hun beurt verantwoordelijk voor schoolresultaten wordt hier slechts aangestipt.

De vraagstelling zoals hiervoor weergegeven kent een uitdrukkelijke parallel in de maatschappelijke discussie. Deze is zeer actueel in de Verenigde Staten. Het debat betreft de effectiviteitsverschillen tussen openbare en bijzondere scholen. Vervolgens wordt de stap gezet naar autonomieverschillen tussen de openbare en bijzondere sector. De politieke remedie is daarmee ook gesuggereerd: afschaffing van de onderworpenheid van scholen aan het insnoerende regime van het openbaar bureaucratisch bestuur zal leiden tot autonomere scholen die op hun beurt de kenmerken van effectieve scholen kunnen vertonen en bijgevolg betere onderwijsresultaten zullen produceren. Het is vooral de studie van Chubb en Moe (1990) die in de Verenigde Staten het wetenschappelijke en politieke debat heeft aangejaagd. "We show that private schools are organized more effectively than public schools are and that this is a reflection of their for greater autonomy from external (bureaucratic) control" (p. 24).

## 1 Omgeving, organisatie en resultaten

In het openbaar onderwijs kan aan scholen slechts in beperkte mate eigen handlingsruimte bestaan. Publieke bestuursorganen - zo redeneren Chubb en Moe - werken via bureaucratische regelstellingen. Voorschrijven, controleren, inperken zijn sleutelwoorden in het publiek beheer van instellingen, dus ook in het besturen van openbare scholen. Besturen vanuit een openbaar lichaam leidt, volgens de auteurs, tot

- strakke inkadering van personeelsbeleid (voornamelijk vanwege de ambtelijke

status en de sterke rol van vakbonden die immers uniformering nastreven),

- opeenhoping van doelstellingen (alle doelen die in het publieke debat circuleren komen bij de school terecht: opeengestapeld zonder veel samenhang),
- leiderschap zonder enige ruimte (de schoolleider is een soort afdelingschef die instructies ontvangt en problemen zo veel mogelijk naar boven toe door speelt),
- leraarpraktijken die sterk door voorschriften zijn bepaald (er zijn voorschriften voor veel van de aspecten van het docentenhandelen: de leraren moeten ze naleven en vervolgens opschrijven dat ze nageleefd zijn).

Chubb en Moe stellen hiertegenover een ideaal-beeld van particuliere scholen. Deze scholen zullen dergelijke bureaucratische kenmerken niet vertonen omdat particuliere scholen op een markt werken. Ze zullen hun cliënte wens te behagen en gewenste prestaties leveren. Particuliere scholen werken niet onder een publieke autoriteit die leidt aan bureaucratie-producerende factoren zoals de machtsstrijd rond het openbaar bestuur, de politieke onzekerheid en instabiliteit en de dwingende instructies van nog weer hogere bestuursorganen.

Niet alle openbare scholen lijden in dezelfde mate onder de bureaucratie-producerende factoren. Openbare scholen die zich 'toevallig' bevinden in een omgeving die sociaal homogeen is en betrekkelijk arm aan problemen kunnen meer hun eigen plan trekken. Afwezigheid van belangentegenstellingen over onderwijszaken houdt de politiek op afstand. Als problemen afwezig zijn is er ook geen stimulators voor allerlei groepen om de politiek te activeren via het onderwijs iets aan deze problemen te doen. Scholen met een homogene en probleemarme omgeving zijn minder bureaucratisch.

Particuliere scholen, zo stellen Chubb en Moe optimistisch, werken in een gedecentraliseerde omgeving voor specifieke deelmarkten. Particuliere scholen "should tend to possess the autonomy, clarity of mission, strong leadership, teacher professionalism and team cooperation that public schools want but (except under very fortunate circumstances) are unlikely to have" (p. 67).

In hun studie naar de samenhang tussen prestatie, organisatie en context worden schoolprestaties bepaald via de toetsen gebruikt in het bekende High School and Beyond (HSB) onderzoek. De auteurs gebruiken de vooruitgangsverschillen tussen twee toetsmomenten (1980 en 1982). De vooruitgangsscores werden geaggregeerd tot een index. Twee groepen scholen (hoogste en laagste kwartiel van de verdeling op schoolniveau van de prestatiewinsten) worden vergeleken op vier kenmerken (personeelsbeleid, doelen, leiderschap en leraarpraktijken). De onderzoekers vinden consistente maar niet altijd grote verschillen. Scholen met hoge prestaties hebben duidelijker en ambitieuzere doelen, hun schoolleiders zijn sterkere onderwijsleiders, hun leraren zijn professioneler en harmonieuzer, de leerstof is van een hoger gehalte en de lessen zijn ordelijker.

De volgende stap is na te gaan of er geen andere variabelen zijn (zoals sociale herkomst van de leerlingen) die prestatieverschillen verklaren. In de analyse worden zulke uiteenlopende variabelen betrokken als schoolgrootte en inkomen van de ouders van de leerlingen. Een exacte berekening leveren de auteurs niet. Ze geven drie belangrijke veroorzakers van leerlingprestaties: "student ability, school organization, and family background - in roughly that order of importance" (p. 140).

De onderzoekers creëerden voor de variabele schoolorganisatie een index waarin zijn opgenomen personeelsbeleid, doelen, leiderschap en lespraktijken. Afhankelijk van de exacte opbouw van deze index varieert de invloed van de index tussen 0.5 à 0.7 / 1.0 jaar leerwinst over een periode van twee jaren. "That is a substantial school effect, indeed" (p. 140).

Hoe komt het nu dat sommige scholen effectiever zijn georganiseerd dan anderen? Chubb en Moe kijken naar de omgeving van de school en dan vooral de institutionele structuur. Met name de institutionele structuur van het openbaar onderwijs moet het ontgelden. "Driven by politics, these institutions encourage the bureaucratization and centralization of school control and discourage the emergence of coherent, strongly led, academically ambitious, professionally grounded, teamlike organizations" (p. 141).

Scholen die blootgesteld zijn aan een ste-

vige bureaucratische controle zijn minder effectief dan scholen die zo'n controle niet kennen. De auteurs maken aan de hand van invloedsinschattingen door schoolleiders van relevante actoren op: leerplan, instructiemethode, middelentoewijzing, personele selectie, ontslag leraren en leerlingdiscipline een tweetal indices. Een index voor administratieve-bestuurlijke inperking en een index voor inperkingen op personeelsgebied. De onderzoekers laten zien dat hoge niveaus van autonomie (weinig administratief-bestuurlijke inperkingen en inperkingen op personeelsgebied) samen gaan met organisatorische effectiviteit. Vooral de index voor personeelsinperkingen is van belang. Op katholieke scholen kennen de schoolleiders zichzelf en vervolgens de leraren de meeste invloed toe op schoolzaken (leerplan, instructiemethoden, middelentoewijzing, aantrekken leraren, ontslaan leraren, leerlingdiscipline). In openbare scholen kennen de schoolleiders zichzelf ook veel invloed toe maar de districtsdirecteur en de districtsraad volgen op de voet: in het openbaar onderwijs is de invloed dus verdeeld over de hiërarchisch-bestuurlijke lagen. De auteurs vatten hun bevindingen kernachtig samen. "Bureaucratic influence is much stronger - and autonomy is much weaker - in ineffective schools than in effective ones" (p. 155).

De volgende stap die de auteurs zetten is vooral voor de Amerikaanse context van belang. De bureaucratisering van de scholen komt - zo zeggen de auteurs - voort uit de democratische manier waarop ze worden bestuurd. De onderzoekers vergelijken dan de particuliere sector met de openbare sector. De variabele autonomie heeft de meeste invloed op de schoolorganisatie. Autonomie is afhankelijk van de institutionele structuur van de school. In de particuliere sector is autonomie in het algemeen groot. In de publieke sector, waar scholen door de politiek worden beheerst, is de autonomie in het algemeen laag. Anders gezegd: als openbare scholen effectief willen worden dan zal eerst de institutionele structuur veranderd dienen te worden. We kunnen deze vraagstukken proberen te vertalen naar de Nederlandse situatie. Het gaat om de volgende vragen.

- Zijn er verschillen in kwaliteit tussen Nederlandse openbare en bijzondere scholen?

- Zijn deze verschillen te verklaren vanuit andere dan 'openbare' en 'bijzondere' kenmerken zoals verstedelijking, schoolgrootte, sociale samenstelling van de scholen?
- Verschillen de openbare en bijzondere sector in Nederland in termen van administratieve-bestuurlijke inperkingen? Is de mate van autonomietoekenning aan scholen verschillend tussen de openbare en bijzondere sector?
- Als er verschillen zijn in autonomietoekenning zijn deze dezelfde voor basis en voortgezet onderwijs en grote en kleine schoolbesturen?
- Is er gezien de tendens tot autonomietoekenning vanuit het landelijk niveau (deregulering) iets te zeggen over de verschillende gevolgen hiervan voor de openbare en bijzondere sector?
- Kan een eventueel effectiviteitsverschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs verkleind resp. vergroot worden door dit dereguleringsstreven vanuit het landelijk niveau?

Deze vraagstukken kunnen in het kader van dit artikel uiteraard niet alle worden behandeld. We zullen voor de kwaliteitsverschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs kort verwijzen naar de overzichtstudie van Dijkstra (1991). Onze aandacht gaat vooral uit naar de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs qua administratieve-bestuurlijke contacten en qua autonomietoekenningen. De laatste twee vragen zullen we in de laatste (discussie)paragraaf kort aanstippen.

## 2 Conceptuele en methodologische aspecten

Het is niet alleen de geruchtmakende studie van Chubb en Moe die de aandacht vestigt op de verschillende contexten van openbare en bijzondere scholen.

Binnen de organisatie-theorie bestaat al langer aandacht voor effectieve organisatieontwerpen. Gaandeweg is de stelling ontwikkeld dat 'organische' vormen van management de produktiviteit van bepaalde organisaties kunnen bevorderen. Dit geldt met name voor orga-

nisaties met een ingewikkelde en onzekere technologie die sterk leunen op inzet en expertise van medewerkers om tot een goede taakuitvoering te komen. Scholen lijken gebaat te zijn bij dergelijke vormen van 'organisch' management. 'Organisch' management houdt dan onder meer in het kunnen deelnemen in besluitvorming, samenwerkingsvormen tussen stafleden, ondersteunend leiderschap. Een dergelijk organisatieontwerp bevordert de produktiviteit in organisaties zoals scholen. De volgende vraag is welke condities het ontstaan van deze 'organische' ontwerpkenmerken bevorderen.

Rowan, Raudenbush en Kang (1991) wijzen op de samenhang tussen conceptuele en methodologische problemen in deze benaderingen. Methodologisch gezien zijn veel studies naar 'organic' management opgezet via het voorleggen van vragenlijsten aan b.v. leraren betreffende hun percepties van de ontvangen steun van de schoolleiding, de mate waarin ze schoolbeslissingen kunnen beïnvloeden en de hoeveelheid samenwerkingen tussen leraren op school. Hier doet zich dan een analyseprobleem voor: zijn de opgetelde percepties van de leraren nu te behandelen op een organisatieniveau of op een individueel niveau van analyse? Analyses die zich beperken tot tussenschoolse verschillen zien scholen als homogene, uniforme structuren en ontkennen de interne differentiaties binnen afzonderlijke organisaties en de sociale verscheidenheid van de organisatieleden. Rowan e.a. gaan uit van twee analyse-niveaus. Verschillen tussen scholen qua organisatie en omgeving beïnvloeden de ontwikkeling van 'organic' kenmerken. Daarnaast bestaan er binnenschoolse variaties in deze kenmerken, vooral in scholen voor voortgezet onderwijs. Deze variatie resulteert uit 'microklimaten' binnen afdelingen, secties e.d. van deze scholen.

Een contextuele analyse kan in één of meerdere stappen worden uitgevoerd (Tacq, 1989). Een tweestapsanalyse heeft thans in de onderzoekspraktijk vaak de voorkeur. Een contextuele analyse in één stap geschiedt door het opstellen van een regressievergelijking op micro-niveau. Y is de afhankelijke variabele (Y ligt op micro-niveau). De onafhankelijke variabelen zijn de variabele X (micro-niveau), de variabele Z (meso/macro-niveau) en wellicht het

produkt van X Z (interactie-effect van X en Z).

Een probleem bij deze procedure is de heterogene binnenschoolregressie. Een tweestapsprocedure vermijdt dit probleem. De geaggregeerde variantie wordt uiteengelegd in binnenschoolse en tussenschoolse componenten. In de eerste stap wordt b.v. voor elke school, elk schoolbestuur een relatie geschat op micro-niveau tussen b.v. opleidingsniveau van de moeder (X) en leerprestaties (Y). Hierdoor ontstaan evenzovele vergelijkingen als er scholen (of schoolbesturen) zijn. Elk van deze vergelijkingen is van het type  $Y_{ij} = a_i + b_i X_{ij}$  ( $a_i$  is het intercept leerprestaties ongeacht opleidingsniveau) en  $b_i$  de helling (wijziging in leerprestaties per eenheid opleidingsniveau). De waarden  $a_i$  en  $b_i$  worden gezien als schoolkenmerken. Als er tussen deze  $a_i$  en/of  $b_i$  waarden significante verschillen tussen scholen zijn gaan we over tot de tweede stap. De coëfficiënten  $a_i$  en  $b_i$  worden nu de afhankelijke variabelen op meso/macro-niveau. De spreiding in  $a_i$ -waarden wijst op schoolverschillen in leerprestaties. De spreiding in de  $b_i$ -waarden geeft de verschillen tussen scholen aan in de mate waarin opleidingsniveau samenhangt met leerprestaties (heterogene binnenschoolregressie). In de tweede stap wordt nagegaan of deze spreiding op meso/macro-niveau kan worden verklaard door andere schoolkenmerken zoals autonomie (Tacq, 1989).

Rowan e.a. (1991) vonden in een soortgelijke tweestapsanalyse dat katholieke scholen meer ondersteunend leiderschap laten zien, meer zeggenschap van leraren in schoolbesluiten en meer onderlinge samenwerking tussen leraren dan openbare scholen. Zij merken op dat deze bevinding consistent is met die van Coleman, Hoffer en Kilgore (1982).<sup>1</sup> Waarom katholieke scholen dan meer 'organisch' management laten zien kan, ook volgens deze auteurs, wellicht worden verklaard uit het gegeven dat katholieke scholen minder dan openbare scholen voorwerp zijn van externe reguleringen en opeenstapelende doelbepalingen (Fuller & Izu, 1986).

### 3 Institutionele context in Nederland

Een rechtstreekse vertaling van deze Amerikaanse bevindingen naar Nederland ligt niet onmiddellijk voor de hand. De drie variabelencusters (omgeving, schoolorganisatie en leerlingenprestaties) vertonen daarvoor teveel een ander gezicht. Het minst hoeft dit nog het geval te zijn bij schoolresultaten verengd tot leerlingprestaties. De schoolorganisatie is in Nederland duidelijk anders, met name in het voortgezet onderwijs. De categoriale schoolopbouw gekoppeld aan een nog steeds betrekkelijk geringe gemiddelde schoolgrootte maakt dat onze scholen deels anders zijn ingericht. De grootste verschillen doen zich echter voor bij het variabelencuster 'omgeving'. Enkele van de meest saillante verschillen betreffen de volgende aspecten:

- Het particulier onderwijs in de betekenis van bijzonder onderwijs is in ons land de grootste sector.
- Dit betekent tegelijkertijd dat deze sector in belangrijke mate op dezelfde manier gereguleerd is als de openbare sector. Een omvangrijke gesubsidieerde bijzondere sector kan blijkbaar niet zonder een aanzienlijke mate van regulering. De besteding van gemeenschapsgelden vereist nu eenmaal enige vormen van regulering en nazicht.
- De bestuurlijke opbouw van openbaar en bijzonder onderwijs verschilt sterk. Zelfs de opbouw binnen de openbare sector in Nederland verschilt aanzienlijk van de Amerikaanse.

Ondanks deze verschillen is het wellicht mogelijk de relatie tussen institutionele omgeving, schoolorganisatie en leerlingenprestaties ook voor Nederland nader te onderzoeken. Dit is te meer van belang omdat ook in Nederland in verschillende studies aangetoond wordt dat het openbaar onderwijs lager scoort qua leerprestaties dan het bijzonder onderwijs. Dijkstra rapporteert in een overzicht van relevante Nederlandse onderzoeken een betrekkelijk continue tendens waarin openbare scholen minder presteren dan bijzondere scholen. Dit geldt zowel voor het basisonderwijs als voor het voortgezet onderwijs. Hij tekent er tegelijkertijd bij aan dat het openbaar onderwijs niet

altijd de achterblijvende sector is. Deze kwaliteitsverschillen kunnen slechts ten dele verklaard worden vanuit kenmerken van de cliënten van de sectoren. Het openbaar onderwijs trekt wel leerlingen aan waarmee het lastiger is hoog te scoren en het bijzonder onderwijs kent een proces van zelfselectie waardoor leerlingen uitgekozen worden die het beter (zullen) doen maar deze verschillen in sociale samenstelling laten een onverklaarde rest over. Dijkstra (1991) stelt "dat toch met enige zekerheid geconcludeerd lijkt te kunnen worden dat van een verband tussen de richting van de school en de onderwijsprestaties sprake is en dat verschillen in onderwijseffectiviteit in veel gevallen samenvallen met de grens tussen openbaar en bijzonder onderwijs" (p. 7).

Er lijken dus voldoende redenen om ook in Nederland de relatie tussen institutionele context en schoolorganisatie nader te bezien. De relatie tussen institutionele context en schoolorganisatie lichten we op drie manieren nader toe.

- Eerst gaan we in op de verschillende bestuurlijke contexten die de openbare resp. de bijzondere sector vormen voor scholen.
- In de tweede plaats gaan we kort in op het verrichte onderzoek naar de activiteiten van schoolbesturen. Zijn openbare besturen actiever als het gaat om onderwijszaken dan bijzondere besturen?
- Ten slotte gaan we in op de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs wat betreft de autonomietoekenning op enkele (andere dan onderwijskundige) terreinen aan scholen.

Het eerste en derde punt ontleen we aan twee onderzoeken op basis van representatieve steekproeven uit openbaar en bijzondere schoolbesturen uitgevoerd in 1990 en 1991 (Van Wieringen & Biemond, 1991; Biemond & Van Wieringen, 1991). Deze twee onderzoeken zijn afzonderlijk gepubliceerd. De studies beoogden een 'state of the art' te geven van de schoolbestuurlijke situatie in openbaar en bijzonder onderwijs. De opzet was zodanig dat op een aantal punten zoals samenstelling, werkwijze, relaties, contactpatronen, speciale onderwerpen informatie verkregen kon worden die zich leent voor herhaald onderzoek één keer per 2 à 3 jaren. Via een dergelijke periodieke schriftelijke enquëtering kunnen even-

tuele verschuivingen in schoolbestuurlijk functioneren worden achterhaald. Het onderzoek onder openbare schoolbesturen vond plaats onder een gestratificeerde steekproef met evenredige allocatie en systematische trekking van 299 besturen (respons 74.4%, responsaantal 221). Het onderzoek onder bijzondere schoolbesturen vond eveneens plaats onder een gestratificeerde steekproef met evenredige allocatie en systematische trekking van 403 besturen, (respons 55.8%, responsaantal 223). De onderzoekingen zijn niet opgezet met het doel inzicht te geven in de relatie tussen context en autonomie. De onderzoekingen geven een beschrijving van schoolbesturen ten aanzien van veel kenmerken. Niettemin zijn er wel enkele interessante punten voor onze vraagstelling in dit artikel uit te putten.

### 3.1 Contacten en beïnvloeding in openbaar en bijzonder onderwijs

De bestuurlijke context van openbaar en bijzonder onderwijs verschilt in aanzienlijke mate. Het eenvoudigste gegeven om dit te illustreren is de schaal. In het bijzonder basisonderwijs beheert 70% van de besturen één school, terwijl dit in het openbaar onderwijs slechts voor 30% van de gemeenten het geval is.

Openbare scholen functioneren in een politieke context. Besluiten zijn politieke besluiten. Verschillende instanties proberen deze besluiten te beïnvloeden. Bij de voorbereiding van het gemeentelijk onderwijsbeleid kunnen verschillende instanties een rol spelen. De respondenten (d.i. de hoofden van de gemeentelijke afdelingen Onderwijs) werd gevraagd de feitelijke invloed van mogelijke betrokkenen op een vijfpunts-schaal aan te geven (1 = heel weinig invloed, 5 = heel veel invloed). Het was

hierbij toegestaan om verschillende betrokkenen hetzelfde cijfer te geven.

De vraag leverde een vrij groot aantal verschillende 'invloedsverdelingen' op, waarin nochtans wel gemeenschappelijke lijnen te ontdekken zijn. In Tabel 1 wordt voor alle betrokkenen gepresenteerd:

- hoeveel procent van de respondenten aan hen (heel) veel invloed toekent (een score van 4 en 5 op de schaal);
- over hoeveel respondenten dit percentage is berekend (niet alle onderscheiden instanties komen in elke gemeente voor);
- het gemiddelde en de standaarddeviatie van de scores.

De Afdeling Onderwijs en de Wethouder zijn de belangrijke beïnvloeders in de ogen van de respondenten. Op aanzienlijke afstand volgen de Raadscommissie en algemene beleidsorganen zoals de Gemeenteraad en (de overige leden van) het college van B&W. De standaarddeviaties laten zien dat de respondenten tamelijk unaniem zijn over de grote invloed van de Afdeling Onderwijs.

De invloedsverdeling lijkt tamelijk onafhankelijk te zijn van het aantal inwoners, het aantal openbare scholen en het marktaandeel van het openbaar onderwijs in de gemeente. Het belangrijkste verschil betreft de invloed van de Wethouder Onderwijs op de beleidsvoorbereiding: in gemeenten met één openbare school wordt deze wat lager ingeschat (een gemiddelde score van 3.7 op de vijfpunts-schaal tegen 4.2 in de overige gemeenten). Gemeenten met één openbare school verschillen niet significant van de overige gemeenten waar het de invloed van de andere betrokkenen betreft. We kunnen stellen dat openbare scholen duidelijk functioneren in een ambtelijk-politiek kader.

Tabel 1

Invloed van zes betrokkenen bij de voorbereiding van het gemeentelijke onderwijsbeleid

	% (heel) veel invl.	aantal casus	gem. score	std. dev.
Afdeling Onderwijs	84.5	219	4.26	.75
Wethouder Onderwijs	71.7	219	4.07	.90
Raadscommissie Onderwijs	33.7	193	3.18	.96
Overige leden B&W	16.7	216	2.57	1.06
Gemeenteraad	14.8	217	2.58	1.07
Raadsfracties/partij-afd.	6.3	208	2.05	.97

Tabel 2

*Frequentie van contact van bestuursleden met de schoolleiding buiten bestuursvergaderingen*

	enkele keren per week	enkele keren per maand	enkele keren per jaar of minder	berekend over
voorzitter DB	21.5	57.5	21.0	219
secretaris DB	28.4	56.9	14.8	218
penningmeester DB	11.2	61.7	27.1	214
overige bestuursleden	1.6	32.3	66.1	186

De structuur van de interactie tussen bestuur en school ziet er voor beide sectoren anders uit. In het bijzonder onderwijs is de schoolleider bijna altijd aanwezig bij de bestuursvergaderingen (92.3% van de besturen). Ook de adjunct-schoolleider is een behoorlijk regelmatige deelnemer (56.3% van de besturen). De besturen vergaderen gemiddeld ongeveer 10 keer per jaar. Daarnaast bestaan er buiten de bestuursvergaderingen om contacten tussen bestuursleden en de schoolleiding. In het onderzoek vroegen we hoe vaak bestuursleden buiten bestuursvergaderingen contact hebben met de schoolleiding(en) van de bestuurde scholen. Dit gebeurt regelmatig, zoals blijkt uit Tabel 2.

Enkele keren per maand is voor leden van het Dagelijks Bestuur de meest gebruikelijke frequentie; voor de overige bestuursleden is dit enkele keren per jaar of minder. Men moet hierbij overigens in het oog houden dat de schoolleider in bijna alle gevallen (92%) bij de bestuursvergaderingen aanwezig is. Er bestaat een voor de hand liggend verband tussen de schaalgrootte van het bestuur en de contactfrequentie; hoe meer scholen een bestuur beheert, hoe minder vaak (volgens de hierboven weergegeven categorieën) men buiten bestuursvergaderingen contact heeft met de schoolleiding(en). De contactfrequentie is in het

basisonderwijs wat hoger en in het voortgezet onderwijs wat lager.

In het openbaar onderwijs is het niet te verwachten dat schoolleiders aanwezig zijn bij de vergaderingen van het College van Burgemeester en Wethouders. De interactiestructuur ziet er anders uit. De meeste gemeenten (95.5%) kennen een vorm van vast structureel overleg van Wethouder en/of ambtenaren met de directies van de openbare scholen. Daarbij wordt zowel met verschillende sectoren apart als met meerdere sectoren gezamenlijk overlegd, uiteraard afhankelijk van welke sectoren openbaar onderwijs in de gemeente aanwezig zijn.

De meeste overlegvormen kennen een gemiddelde van ongeveer een keer in de twee maanden (6 keer per jaar). Wel minder, maar niet spectaculair veel minder, dan de frequentie van bestuursvergaderingen in het bijzonder onderwijs. Overleg met de drie sectoren samen kent een lagere frequentie (gemiddeld 3 à 4 keer per jaar). In het algemeen geldt hoe meer openbare scholen een gemeente kent, hoe groter het totaal aantal overlegsituaties per jaar (= de frequentie van alle overlegvormen bij elkaar opgeteld) is (correlatie: .46). Het verband wordt echter aanzienlijk zwakker wanneer men het voor de verschillende schooltypen afzonderlijk bekijkt. Dan blijken zowel bij gemeen-

Tabel 3

*Frequentie van afzonderlijk overleg met het openbaar BaO en VO*

freq. overleg per jaar	BaO		VO	
	abs.	%	abs.	%
1 à 2 keer per jaar	38	20.0	5	9.6
3 à 4 keer	43	22.6	13	25.0
5 à 6 keer	53	27.9	14	26.9
7 t/m 11 keer	42	22.1	15	28.8
12 keer of meer	14	7.4	5	9.6
totaal	190	100.0	52	100.0

ten met één school als bij gemeenten met veel scholen zeer hoge en zeer lage overlegfrequenties voor te komen. Afzonderlijk overleg met het openbaar BaO komt voor in 190 gemeenten; afzonderlijk overleg met het openbaar VO in 52 gemeenten. Over deze twee overlegvormen worden hieronder gedetailleerdere gegevens gepresenteerd. De overige overlegvormen komen te weinig voor (15 of minder gemeenten) om zo'n detaillering zinvol te maken.

Het voornaamste verschil in frequentie tussen de twee overlegvormen (Tabel 3) lijkt te zijn dat een frequentie van 1 à 2 keer per jaar bij overleg met het basisonderwijs wat vaker voorkomt.

Bij het overleg kunnen meerdere personen betrokken zijn, mede afhankelijk van de schoolsoort. In Tabel 4 wordt gepresenteerd in hoeveel procent van de overlegsituaties een bepaalde functionaris (doorgaans aanwezig is. Met name de schoolleider is bijna altijd aanwezig.

**Tabel 4**  
Deelnemers aan afzonderlijk overleg met het openbaar BaO en VO

personen	BaO (n=190)	VO (n=52)
wethouder	91.1	86.5
hoofd afdeling Onderwijs	54.7	67.3
andere ambtenaren	79.5	73.1
schoolleiders	94.2	94.2
adjunct-schoolleiders	43.7	32.7
voorzitter (G)MR	14.2	5.8

Afrondend kunnen we constateren dat de verschillende inkadering van openbare en bijzondere scholen in ons land tot uitdrukking komt in de beïnvloedingscontext. Deze is voor het openbaar onderwijs sterk ambtelijk-politiek ingekleurd. Op het niveau van de contacten zijn er minder verschillen. Als we de bijzondere besturen vergelijken met de gestructureerde overlegvormen in het openbaar onderwijs constateren we geen aanzienlijke verschillen.

### 3.2 Activiteiten van openbare en bijzondere besturen

In verschillende studies rond het eind van de jaren '80 werd een afzijdigheid bij schoolbesturen als het gaat om het onderwijsproces en de onderwijsinrichting geconstateerd. Studies van

Van Esch (1988) en van Ax en Van Wieringen (1988a, 1988b) concludeerden allen dat het besturen van een school nog geen besturing van de lessen is. Braster (1988) construeerde schalen voor schoolbestuurlijke bemoeienis op resp. onderwijskundig gebied, materieel gebied en identiteitsgebied. Van de bijzondere besturen heeft 75% een schaalscore die ligt onder het theoretisch midden van de schaal (=50) voor onderwijskundige zaken. Braster constateerde dezelfde opstelling van schoolbesturen in openbaar en bijzonder onderwijs. Onderwijskundige zaken scoren laag op de agenda van de bijzondere besturen en deze score "ligt verrassend dicht in de buurt van het percentage dat we vinden voor de onderwijskundige bemoeienis van de gemeente als schoolbestuur van het openbaar onderwijs (77%)" (p. 43). Deze conclusies worden door Hofman (1991, p. 13) bevestigd. Ook Hofman vindt dat de schoolbesturen het minst actief zijn op de onderwijsgerichte bestuursdomeinen (p. 11). Hofman rapporteert geen verschil te vinden tussen openbare en bijzondere besturen.

Zij analyseert het bestuursbeleid op de verschillende terreinen naar een aantal onafhankelijke variabelen, zoals schaalgrootte en complexiteit. Kleinschalige besturen vertonen een modaal bestuursbeleid met relatief veel activiteiten op financieel-materieel terrein. Groot-schalige complexe schoolbesturen doen meer aan personeelsbeleid en relatief weinig aan financieel-materieel beleid (p. 15).

De expertise binnen openbare en bijzondere schoolbesturen op onderwijskundig gebied is overigens zeker niet gering te noemen ten opzichte van expertise op andere terreinen. In het openbaar onderwijs kunnen we dat nagaan door de formatieve inzet vanuit de Afdeling Onderwijs te bezien en in het bijzonder onderwijs door de deskundigheden binnen schoolbesturen te achterhalen. Beide gegevens halen we uit de genoemde onderzoeken onder schoolbesturen. Wat betreft het openbaar onderwijs beschikken we over gegevens van (104) gemeenten die groot genoeg zijn om in de formatie van hun Afdeling Onderwijs specialisaties te onderscheiden. In Tabel 5 wordt voor zeven taakgebieden aangegeven hoeveel procent van het totale aantal formatieplaatsen daarvoor gemiddeld is aangewend.



**Tabel 5**

Het gemiddeld percentage van de formatieve inzet naar taakgebied (n = 104)

financiële zaken	18.0%
personele zaken/rechtspositie	22.5%
onderwijskundige zaken	18.4%
materieel beheer/bouwzaken	16.8%
contacten met bijzonder onderwijs	11.2%
etnisch-culturele groepen	7.7%
overige gebieden	5.2%

Tabel 5 laat zien dat het onderwijskundig taakgebied een positie inneemt die ongeveer vergelijkbaar is met taakgebieden als financiële en materiële zaken.

Op een andere manier kunnen we een vergelijkbare plaatsbepaling geven van het onderwijskundig terrein in het bijzonder onderwijs. In Tabel 6 is weergegeven welke expertise aanwezig is in bijzondere schoolbesturen.

**Tabel 6**

Expertise binnen schoolbesturen naar taakgebied (n = 202)

financieel beheer	80.7%
onderwijskundige zaken	61.9%
materieel beheer/bouwzaken	60.4%
wet. en regelgeving	42.6%
algemene beleidsontwikkelingen	40.6%
personeelszaken/rechtspositie	40.6%
godsdiensstige/	34.7%
levensbeschouwelijke zaken	

Uit Tabel 6 is op te maken dat expertise op onderwijskundig gebied relatief gezien goed vertegenwoordigd is. Deskundigheid op financieel gebied scoort weliswaar nummer één, maar expertise op onderwijskundig gebied volgt als goede tweede.

Vergelijken we openbaar en bijzonder onderwijs dan kunnen we concluderen dat het onderwijskundige taakgebied binnen elke sector relatief een gelijkwaardige positie inneemt vis-à-vis andere taakgebieden. Er is op grond van deze relatieve posities geen reden te concluderen tot een zwaarder onderwijskundig taakaccent binnen openbaar of bijzonder onderwijs.

Dit type onderzoek levert ons een beeld op van openbare en bijzondere schoolbesturen die wel geëquipeerd zijn op onderwijskundig gebied maar toch vooral actief zijn op het gebied van de voorwaarden voor het onderwijs en minder op het gebied van het onderwijs zelf. Deze uitkomst wordt overigens pas van belang

als we ze in relatie brengen met bepaalde criteria die iets zeggen over de vraag of sprake is van adequaat bestuur. Vereist adequaat besturen dat schoolbesturen zich bezig houden met onderwijsgerichte zaken, met curriculum en instructie of dienen schoolbesturen zich eerder bezig te houden met het neutraliseren van opdringerige omgevingseisen en het verschaffen van autonomie aan hun scholen? Is het bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs om schoolbesturen aan te moedigen zich veelvuldig, intensief en direct met het onderwijsproces bezig te houden of is een redelijke vorm van autonomietoekenning beter voor het verloop van het onderwijs? Is met andere woorden de meest interessante vraag wat schoolbesturen wel doen of is de meest interessante vraag wat ze (bewust) niet doen en overlaten aan de beleidsruimte, de autonomie van hun scholen?

### 3.3 Bestuurlijke context en autonomietoekenning

Chubb en Moe (1990) hebben, zoals we zagen, voor de Amerikaanse situatie de veronderstelling geformuleerd dat de institutionele context bepalend is voor autonomietoekenning. Autonomietoekenning leidt tot veel discretionaire bevoegdheden op schoolniveau en tot weinig bureaucratisering. Een omgeving die heteroog is en rijk aan problemen en waar besluitvorming plaats vindt onder druk van persiegroepen zoals in het openbaar onderwijs leidt tot een uniformering en formalisering van handeldswijzen. Bovendien lijkt de verscheidenheid in autonomietoekenning groter te zijn in het bijzonder onderwijs dan binnen het openbaar onderwijs. Het gebrek aan variatie in het openbaar onderwijs in de Verenigde Staten is des te opmerkelijker als we beseffen dat dit onderwijs in een heterogene context functioneert. Blijkbaar wordt geen divers antwoord gezocht op de heterogeniteit maar wordt een gestandaardiseerd antwoord gegeven (Hannaway, 1991). Schoolbesturen kunnen veel of weinig overlaten aan hun scholen. Ze kunnen de autonomie van scholen bevorderen of juist tegengaan. Volgens Chubb en Moe zijn openbare schoolbesturen geneigd weinig autonomie toe te kennen en bijzondere besturen geneigd veel autonomie toe te kennen. Dit onderscheid lijkt zich in Nederland op grond van onderzoekingen naar onderwijskundige bemoeienis niet in

dezelfde mate voor te doen. We kunnen echter ook kijken naar de directere autonomietoekenning op andere terreinen en ons afvragen of er belangrijke verschillen zijn tussen Nederlandse schoolbesturen met betrekking tot het toekennen van schoolautonomie. Indien dat zo is hangen deze verschillen dan samen met het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs of verliest dit onderscheid aan betekenis als andere schoolbestuurlijke kenmerken in beschouwing worden genomen met name de schaal van het bestuur (aantal scholen in beheer)?

In de aangehaalde onderzoeken naar schoolbesturen hebben we gevraagd naar de taakverdeling tussen school(leiding) en schoolbestuur. Hoe autonoom is de school op een aantal gebieden die niet vallen onder het strikt onderwijskundige? Daartoe zijn enkele gebieden onderscheiden. De eerste twee gebieden hebben te maken met het aantrekken van leerlingen en leraren. De drie overige gebieden zijn ontleend aan de Londo-bekostiging voor het basisonderwijs. Wordt het beheer van bepaalde kostensoorten aan de scholen toegekend?

#### a.1 *Werving, toelating en verwijdering van leerlingen*

Een van de belangrijkste mechanismen die een school kent om tot een werkzame mate van homogeniteit te komen is te vinden niet zozeer in het lessenplan en de lessenuitvoering, maar veeleer in de beslissingen met betrekking tot toelating en, nog belangrijker, verwijdering van leerlingen. Vooral dat laatste aspect verschilt sterk tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs heeft geen verantwoordelijkheid voor een verwijderde leerling.

Het openbaar onderwijs kan een dergelijke verantwoordelijkheid voor een leerplichtige leerling niet ontlopen.

#### a.2 *Selectie en socialisatie van personeel*

De vrijheid om personeel aan te kunnen trekken dat past bij de school en dit personeel te beoordelen op de mate van passing met de school is essentieel. Openbaar en bijzonder onderwijs kunnen ook verschillen in de mate waarin een werkomgeving voor leraren wordt geschapen die eigen verantwoordelijkheid, betrokkenheid en besluiten e.d. bevordert. Bemoeit een schoolbestuur zich met de interne besluitvorming?

#### b.1 *Onderwijsondersteuningsuitgaven*

In de bekostiging voor met name het basisonderwijs zijn kostensoorten opgenomen die de ondersteuning van het directe onderwijsproces betreffen zoals het onderwijsleerpakket en het schoolmeubilair. Zijn deze in meerdere of mindere mate qua budgethouderschap toegekend aan de school? Zijn er verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs?

#### b.2 *Nutsvoorzieningen*

Eveneens in de bekostiging zijn kostensoorten opgenomen voor nutsvoorzieningen. Ook hier stellen we de vraag naar verschillen in budgethouderschap tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

#### b.3 *Onderhoudskosten*

Ten slotte onderscheiden we een materiële exploitatiepost 'onderhoud'. Ook hier gaat het ons om de verschillen qua budgethouderschap tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

We beginnen met de autonomie betreffende leerlingen en leraren. Zijn bepaalde taken toe-

Tabel 7  
Taakverdeling tussen bestuur en schoolleiding (vergelijking tussen bijzondere en openbare besturen)

taakgebieden	bijz. besturen gem.	openb. besturen gem.
Werving van leerlingen	1.53	1.43
Gedragsregels/verwijdering van leerlingen	1.66	1.71
Toelating resp. weigering van leerlingen	1.91	1.73
Functionering en beoordeling van personeel	1.68	1.81
Werving leraren	2.74	3.05
Taken en bevoegdheden lerarenvergadering	1.14	1.10

Tabel 8

Taakverdeling tussen bestuur en schoolleiding op een aantal terreinen (bijzonder onderwijs naar onderwijs-sector)

taakgebieden	alleen BaO (n=156)	alleen VO (n=42)
Werving van leerlingen	1.73	1.05
Gedragsregels/verwijdering van leerlingen	1.71	1.48
Toelating resp. weigering van leerlingen	2.06	1.39
Functionering en beoordeling van personeel	1.80	1.26
Werving leraren	3.13	1.62
Taken en bevoegdheden lerarenvergadering	1.16	1.10

gekend aan de schoolleiding? De taakverdeling kon op een vierpuntsschaal worden aangegeven (1 = in praktijk bij schoolleiding, 4 = in praktijk bij bestuur). In Tabel 7 worden de uitkomsten gepresenteerd.

Hoe dichter een gemiddelde bij 1.00 ligt, hoe meer besturen de taken in de praktijk aan de schoolleiding(en) hebben toegekend. De cijfers voor de *bijzondere besturen* leren het volgende:

- op het gebied van de zaken die de leerlingen betreffen, zijn de scholen tot op vrij grote hoogte autonoom;
- ook wat betreft de beoordeling van het personeel hebben de scholen een redelijke mate van zelfstandigheid, het bestuur speelt wel een belangrijker rol bij de werving van leraren.

In het algemeen gaat hetzelfde patroon op voor de *openbare besturen*, hoewel de speelruimte van openbare scholen bij de werving van leraren lager wordt ingeschat.

Wanneer we de bijzondere besturen op zich beschouwen, blijkt er een aanmerkelijk verschil te bestaan in de mate waarin de besturen in verschillende onderwijssectoren taken aan de schoolleidingen overlaten. Om het contrast zo duidelijk mogelijk te laten uitkomen worden in Tabel 8 besturen met uitsluitend basisscholen en besturen met uitsluitend scholen voor voortgezet onderwijs tegenover elkaar gezet. (Ook hier: hoe dichter een gemiddelde bij 1.00 ligt, hoe meer besturen de taken in de praktijk aan de schoolleiding hebben toegekend). We kunnen in Tabel 8 het openbaar onderwijs niet opnemen vanwege de geringe aantallen openbare-VO scholen.

In het algemeen houden bijzondere besturen in het basisonderwijs meer taken in eigen hand;

besturen in het voortgezet onderwijs laten meer aan de schoolleiding over.

Met betrekking tot verschillende kostensoorten voor de materiële exploitatie basisonderwijs is gevraagd wie daarvoor budgethouder is. Onder wiens verantwoordelijkheid valt een bepaalde kostensoort. Hier zijn nogal wat verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In Tabel 9 wordt voor beide onderwijssoorten weergegeven, bij hoeveel procent van de besturen in het basisonderwijs het budgethouderschap van een bepaalde post aan de scholen is toegekend.

In het algemeen worden in het bijzonder onderwijs wat vaker budgetten door de scholen zelf beheerd dan in het openbaar onderwijs. Het gaat dan met name om nuts/energiekosten en onderhoudskosten. De medezeggenschapskosten worden in het openbaar onderwijs meestal door de scholen beheerd, dit in tegenstelling tot het bijzonder onderwijs. Wat betreft het budget 'overige voorzieningen' bestaat er geen verschil. (De budgetten 'onderwijsleerpakket' en 'onderhoud meubilair' konden door de afwijkende vraagstelling niet rechtstreeks vergeleken worden.)

Er blijkt hierbij een verschil te bestaan tussen besturen die één en besturen die meerdere scholen voor basis- en/of speciaal onderwijs beheren. In Tabel 10 wordt voor de groepen apart weergegeven, bij hoeveel procent van de besturen het budgethouderschap van een bepaalde post aan de scholen is toegekend.

Wat betreft de besturen met één basisschool zijn er tussen bijzondere en openbare scholen geen erg grote verschillen op één uitzondering na. De kosten voor de medezeggenschap liggen in het openbaar onderwijs zeer aanzienlijk meer qua budgethouderschap bij de scholen

Tabel 9

Percentage van de besturen dat een budgethouderschap materiële bekostiging aan de scholen toekent (vergelijking tussen bijzondere en openbare besturen)

	bijzondere besturen (n=170)	openbare besturen (n=221)
onderwijsleerpakket/meubilair	58.4	--
onderwijsleerpakket meubilair	--	73.8
overige voorzieningen	64.6	63.3
medezeggenschap	16.8	65.8
elektriciteit	35.5	14.5
verwarming	36.1	13.6
watergebruik	36.5	14.5
preventief onderhoud	14.3	6.9
tuinonderhoud	22.9	7.3
schoonmaken	29.5	6.8
zuivering riool e.d.	18.2	5.4

Tabel 10

Percentage van de besturen door wie een budgethouderschap materiële bekostiging aan de scholen is toegekend

	best. met 1 school		best. met > 1 school	
	bijz. (n=112)	openb. (n=58)	bijz. (n=58)	openb. (n=163)
onderwijsleerpakket/meubilair	57.9	--	59.3	--
overige voorzieningen	61.5	74.5	71.4	60.8
medezeggenschap	8.1	75.5	33.9	63.8
elektriciteit	27.9	32.7	50.0	8.6
verwarming	27.9	32.7	51.7	7.4
watergebruik	28.6	32.7	51.7	8.6
preventief onderhoud	12.0	10.9	18.9	5.6
tuinonderhoud	20.5	11.1	27.6	6.2
schoonmaken	23.4	14.8	41.8	4.3
zuivering riool e.d.	12.5	10.9	29.3	3.7

dan in het bijzonder onderwijs. Op het gebied van het onderhoud is er wel enig verschil: hier heeft het bijzonder onderwijs de neiging wat meer aan de scholen over te laten.

Over de hele linie zien we echter aanzienlijk meer verschillen als we openbare en bijzondere besturen met meer dan één school vergelijken. Zowel in de sfeer van de nutskosten als de onderhoudskosten hebben de bijzondere scholen in veel meer gevallen het budgethouderschap. Op deze terreinen bestaat er duidelijk een grotere mate van autonomietoekenning in het bijzonder onderwijs. Schaalgrootte vertoont an-

ders gezegd een andersoortige relatie met autonomietoekenning in openbaar en bijzonder onderwijs.

Openbare scholen functioneren in tegenstelling tot bijzondere scholen in een politiek-bureaucratische context. Openbare en bijzondere schoolbesturen verschillen echter niet zoveel als het gaat om contactpatronen en onderwijskundige bemoeienis. Ook op terreinen als personeel en leerlingen (werving, verwijdering) zijn er geen grote verschillen. Wel zijn er verschillen op het terrein van de materiële exploitatie. Deze verschillen zijn groter naarmate

de besturen meer scholen beheren. De autonomietoekenning aan scholen is in het bijzonder onderwijs op deze punten dus groter.

#### 4 Deregulering en schaalvergroting

Verschillende schoolfusiemodellen in het kader van landelijke beleidsoperaties als Schaal & Kwaliteit, Weer Samen naar School en Basisvorming proberen alle tevens schaalvergroting van besturen te realiseren. Dit landelijk beleid beïnvloedt dus de variabele schaalgrootte maar ook de variabele autonomietoekenning wordt door het landelijk beleid beïnvloed: immers het officiële dereguleringsbeleid beoogt niet alleen het Ministerie van regulering te ontlasten maar tevens de autonomie van schoolbesturen én scholen te vergroten. Hoe zullen nu beide tendensen (schoolbestuurlijke schaalvergroting en autonomievergroting via deregulering) de samenhang tussen richting, schaal en autonomie beïnvloeden?

Schoolbestuurlijke schaalvergroting zou in het licht van het hier onderzochte betekenen dat de, overigens niet altijd bijster opwindende, verschillen in autonomietoekenning tussen openbaar en bijzonder onderwijs toenemen met wellicht consequenties voor verschillen in effectiviteit. We zullen hier ingaan op een viertal compenserende mechanismen. In de eerste plaats kunnen gemeenten als lagere overheid eenzelfde redenering volgen als de landelijke overheid: vermindering van bestuurlijke lasten via deregulering. In de tweede plaats zullen de onderwijsvakbonden hun uniformerende inspanningen niet verminderen maar verplaatsen. In de derde plaats is ook landelijke deregulering niet zonder meer minder regulering als wel verplaatsing van regulering. En ten slotte overwegen veel gemeenten intern een soort privatisering toe te passen die wellicht de afstand tussen openbaar en bijzonder onderwijs gelijk zal houden.

Schoolbestuurlijke schaalvergroting kan betekenen dat schoolbesturen en scholen minder in een landelijke context functioneren en meer in een regionale - lokale context. Het is denkbaar dat dezelfde redenen waarom het landelijk bestuur zichzelf wil ontlasten ook gelden voor het regionale, lokale niveau. Overbelas-

ting en geringe effectiviteit gekoppeld aan vertrouwen in schoolautonomie kunnen evenzeer op lagere niveaus leiden tot decentralisatie.

Verder is van groot belang of de vakbonden zullen trachten hun uniformerende en formaliserende invloed te verplaatsen naar dit regionale, lokale niveau. Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid kan betekenen dat de uniformerende kracht vermindert. Maar vermindering tot op welk niveau? De vakbonden zullen er veel energie in steken om te voorkomen dat het onderhandelingsniveau wordt gevormd door elke individuele school of elk individueel kleinschalig schoolbestuur. Liever zullen ze uitwijken naar een regionaal, gewestelijk niveau om vervolgens deze niveaus toch weer landelijk te coördineren. De cruciale uniformerende factor die wordt gevormd door de onderwijsvakbonden geldt in Nederland zowel voor openbaar als voor bijzonder onderwijs. Vakbonden zijn primair geïnteresseerd in (rechts)gelijkheid en (rechts)zekerheid. Hun inspanningen en resultaten op dit gebied werken gelijklopend voor openbaar en bijzonder onderwijs. Deregulering zou hier tot enige verandering kunnen leiden: maar de vakbonden zullen dit uiteraard trachten te voorkomen.

Voorts is het niet echt te verwachten dat er sprake zal zijn van een aanzienlijke mate van deregulering zolang het bijzonder onderwijs in aanzienlijke mate wordt gesubsidieerd (vgl. James 1991). Eerder zal er sprake zijn van regelverschuiving, b.v. van voorschriften over lesroosters naar voorschriften over jaarverslagen. Deregulering via bestedingsvrijheid van budgetten voor particuliere organisaties zoals bijzondere schoolbesturen gaat gewoonlijk gepaard met aanscherping van de voorwaarden die een publieke verantwoording waarborgen. Budgetoverdracht via landelijke deregulering lijkt daarom een inconsequentie. Tenzij uiteraard een zwaarder accent wordt gelegd op verantwoording via publieke verslaglegging, publicatie van toetsresultaten, visitatiecommissies e.d.

Scholen richten zich in, zodanig dat hun middelenverschaffers tevreden zijn. In het openbaar en bijzonder onderwijs was dit vooral het Ministerie. Verder is voor het openbaar onderwijs het politiek openbaar bestuur en voor het bijzonder onderwijs het cliëntgestuurde/ lokale gemeenschapsgerichte bestuur van be-

lang. Openbare scholen functioneren in de lijn van het openbaar bestuur en bijzondere scholen in de lijn van het particuliere bestuur. Voor beide soorten was het Ministerie een constante en dominante factor. Eventuele vermindering van het belang van het Ministerie vermindert het belang van deze dominerende factor en kan leiden tot verbijzondering van het bijzonder onderwijs en 'veropenbaring' van het openbaar onderwijs. Dat laatste lijkt zich echter niet voor te doen: de openbare scholen kunnen een soort eigen verbijzonderingsstrategie volgen waarbij het bevoegd gezag meer overlaat aan schoolna-bije bestuurscommissies of aan de schoolleidingen resp. de scholen. Veel gemeenten overwegen deze weg thans.

Per saldo kunnen we dus voorlopig stellen dat hoewel er een samenhang is tussen richting, schaal en autonomietoekenning deze door veranderingen in schaal en deregulering waarschijnlijk niet direct worden beïnvloed: er lijken voldoende compenserende factoren werkzaam die per saldo waarschijnlijk leiden tot handhaving van de status quo.

## Noot

- Overigens bleek dat nadere analyses van het Coleman-onderzoek (regressiecoëfficiënten voor elke school afzonderlijk) leerde dat de verschillen binnen de sectoren (katholiek/openbaar) tussen de meest en minst effectieve scholen groter zijn dan de verschillen tussen de sectoren. Narekening resulteerde in een verschil groter dan 2,5 keer de standaarddeviaties tussen de meest en minst effectieve scholen, tegenover een verschil tussen de sectoren in liggend tussen de .10 en .20 van een standaarddeviatie. (Kreft 1987, p. 115 en p. 146)

## Literatuurverwijzing

- Ax, J., & Wieringen, A. M. L. van, (1988a). *Schoolbesturen in het beroepsonderwijs*. Amsterdam: Vakgroep Onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam.
- Ax, J. & Wieringen, A. M. L. van, (1988b). *Schoolbesturen in het protestants-christelijk beroepsonderwijs*. Amsterdam: Vakgroep Onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam.

- Biemond, R. & Wieringen, A. M. L. van, (1991). *Hoofdpijnen van schoolbesturen en bijzonder onderwijs*. Amsterdam: Vakgroep Onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam.
- Braster, J. F. A., (1988). Schoolbesturen vergelijken onderwijs. In A. M. L. van Wieringen, S. Karsten & J. Ax (red.), *Gemeenten en onderwijs* (pp. 35-51). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Coleman, J., Hoffer, T., & Kilgore, S. (1982) *High school achievement: public, catholic and private schools compared*. New York: Basic Books.
- Dijkstra, A. B. (1991). *Waarom blijft de onderwijsverzuiling bestaan?* Paper gepresenteerd op de ORD, Amsterdam.
- Esch, W. van. (1988). *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*, Nijmegen: ITS.
- Fuller, B., & Izu, J. (1986). Explaining school cohesion: what shapes the organizational beliefs of teachers? *American Journal of Education*, 94, 501-535.
- Hannaway, J. (1991). The organization and management of public and catholic schools: looking inside the 'black box'. *International Journal of Educational Research*, 15, p. 463-481.
- Hofman, R. H. (1991). De bijdrage van schoolbesturen aan kwaliteit van scholen, In: H.P.M. Creemers e.a. (red.), *Handboek schoolorganisatie en onderwijsmanagement* (pp. 1-22). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- James, E. (1991). Public policies toward private education: an international comparison. *International Journal of Educational Research*, 15, (1991), 359-376.
- Kreft, G. G. (1987). *Models and methods for the measurement of schooleffects*. Dissertatie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Rowan, B., Raudenbush, S. W., & Sang Jin Kang. (1991). Organizational design in high schools: a multilevel analyses. *American Journal of Education*, 99, 238-266.
- Tacq, J. J. A. (1989). *Van multiniveau-probleem naar multiniveau-analyse*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Wieringen, A. M. L. van & Biemond, R. (1991). *Gemeentelijk onderwijsbeleid en schoolbestuur in hoofdlijnen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

## Auteur

**A.M.L. van Wieringen** is hoogleraar Onderwijskunde in het bijzonder beleid, bestuur en beheer aan de Universiteit van Amsterdam.

Adres: Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Onderwijskunde, Grote Bickersstraat 72, 1013 KS Amsterdam.

## Abstract

### **Institutional context, autonomy, and quality in education**

**A. M. L. van Wieringen.** *Pedagogische Studiën*, 1992, 69, 162-176.

The relationship between institutional context, school characteristics and school performance is discussed. The institutional context consist of a private and a public sector. There is some evidence of different school performances between private and public education. One of the explanations for these differences is the autonomy granted to schools in both sectors. Schools with a lesser degree of constraints and more autonomy show a higher level of performance. Research on the autonomy given by school board or school governing bodies to their schools shows no difference in areas like curriculum and instruction and in areas personnel and students policy. Differences are shown with regard to current expenditures. As a whole striking differences between the public and private context cannot be observed in The Netherlands. Some differences nevertheless are to be seen and they might be enlarged due to national policies aiming at enlarging the scale of operations of school boards and at increasing the autonomy of schools.