

## Samenvatting

In het onderzoek 'School en beleidsvoering' stonden drie vraagstellingen centraal:

1. Zijn er typen van scholen te onderscheiden op basis van hun beleidsvoerend vermogen?
2. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie als gevolg van verschillen in het beleidsvoerend vermogen?
3. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van ver grote autonomie als gevolg van verschillen in het beleidsvoerend vermogen?

Omdat er in de uitvoeringsfase van het onderzoek (1988-1990) nog geen sprake was van een gedereguleerd onderwijsbestel, is m.b.t. de laatste vraag niet het feitelijke maar het intentionele gedrag van scholen onderzocht.

Om deze vragen te beantwoorden werd een survey onderzoek onder 57 directieleden en 143 docenten met coördinerende taken van 23 scholengemeenschappen voortgezet onderwijs uitgevoerd.

Het typologisch onderzoek m.b.t. de eerste vraagstelling leidde tot een drievoudige typologie in termen van scholen met een hiërarchisch georiënteerd (type 1), resp. beperkt collegiaal georiënteerd (type 2), resp. collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen (type 3). Het onderzoek naar de tweede vraagstelling leidde tot het volgende resultaat. Type 1 scholen voeren het minste beheersmatig en onderwijskundig beleid; type 3 het meest; type 2 neemt een middenpositie in. De derde vraagstelling kon niet eenduidig worden beantwoord door het ontbreken van een significante samenhang alsmede een duidelijke eensgezindheid tussen de schoolleiding en docenten met coördinerende taken m.b.t. het intentionele gedrag van scholen. In deze bijdrage wordt speciale aandacht gevraagd voor het onderzoeksgegeven dat scholen (ook) blijken te verschillen qua beleidsvoerend vermogen en benutting van de beleidsruimte.

## Inleiding

Het beleid van deregulering van het Ministerie van O & W beoogt een vergroting van de beleidsruimte van scholen. Verondersteld wordt dat scholen meer kansen krijgen om een eigen beleid te voeren, indien het beleid van deregulering wordt geëffectueerd. In de literatuur wordt de mate waarin scholen in staat zijn om zelfstandig beleid te voeren aangeduid met het concept beleidsvoerend vermogen (cf. Marx, 1987, 1988, 1990). Beleidsvoerend vermogen vereist een zekere ontwikkeling van de organisatiestructuur van scholen. Onder de organisatiestructuur van scholen wordt onder andere de vormgeving en de vaststelling van taken en bevoegdheden met betrekking tot het proces van beleidsvoering verstaan. De organisatiestructuur van een school heeft, zo wordt verondersteld, invloed op de effectiviteit van de beleidsvoering.

Naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen heeft Slegers (1991) voor de Nederlandse situatie onderzoek gedaan. In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderdeel van dit onderzoek.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst wordt het concept beleidsvoerend vermogen uitgewerkt. Daarna wordt kort ingegaan op de beleidsruimte die scholen ter beschikking hebben, gevolgd door een schets van de achtergronden en inhoud van het beleid van deregulering. Vervolgens worden de belangrijkste resultaten van een onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen gepresenteerd en besproken. Tot slot worden enkele kanttekeningen bij het gerapporteerde onderzoek geplaatst.

## 1 Het beleidsvoerend vermogen van scholen

De organisatiestructuur van scholen wordt beschouwd als een belangrijke indicatie voor de mate waarin scholen in staat zijn zelfstandig beleid te voeren (cf. Marx, 1988). In met name de Amerikaanse organisatiekundige literatuur (o.a. Mintzberg, 1979, 1983; Weick, 1976, 1982) wordt de organisatiestructuur van scholen sterk vanuit een dichotoom conceptueel kader beschreven. Hoewel binnen dit kader de organisatie van scholen vanuit verschillende invalshoeken of benaderingen (formele invalshoek (cf. Bidwell, 1970); 'loose coupling' (cf. Weick, 1976, 1982); 'garbage can model' (cf. Cohen, March & Olsen, 1972); contingentiebenadering (cf. Mintzberg, 1983)) beschouwd wordt, hebben deze invalshoeken of benaderingen gemeen dat ze de schoolorganisatie uiteenleggen in een onderwijskundig en een beheersmatig domein, die betrekkelijk los van elkaar functioneren. Het onderwijskundig domein heeft betrekking op het primaire proces van de school, namelijk het verzorgen van onderwijs. In dit domein zijn de docenten dominant en gelden (semi-)professionele normen. Het beheersmatig domein heeft betrekking op zaken die een randvoorwaardelijke functie hebben voor het primaire proces van de school. Dit domein is het terrein van de directie en wordt volgens bureaucratische principes gereguleerd. Vooral vanwege de veronderstelde scheiding tussen de beide domeinen spreken Schuit en Slegers (1990) en Schuit, Slegers en Giesbers (1991) van een dichotome benadering binnen de schoolorganisatie.

Hanson (1979) doorbreekt met zijn Interacting Spheres Model (ISM) dit dichotome beeld enigszins. In navolging van Lortie (1969) onderscheidt hij een derde invloedssfeer of domein, de zogenaamde 'contested zone'. Deze 'contested zone' heeft betrekking op het overgangsgebied tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein. In dit derde domein worden formele en informele beslissingen genomen die op het raakvlak liggen van de invloedssferen van de schoolleiding en docenten. Volgens Hanson betwisten de schoolleiding en docenten elkaar de macht in deze invloedssfeer, vandaar de naam 'contested zone'. Zaken waarover in deze zone beslissingen genomen

worden (b.v. de verdeelsleutel van gelden over afdelingen; de aanstelling van docenten; de beoordeling van beginnende docenten) zijn niet eenduidig onder te brengen binnen de twee andere invloedssferen.

Hoewel de ISM-theorie van Hanson een terechte aanvulling is op de dichotome benadering rekent deze niet af met de idee van de veronderstelde scheiding tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein. Weliswaar onderscheidt Hanson een derde domein, maar dit domein is in zijn visie een twistgebied, waarbinnen diverse belangentegenstellingen centraal staan. Hierdoor krijgt deze 'contested zone' een politiek karakter en is het besluitvormingsproces binnen deze zone op te vatten als een vraagstuk van machtsverdeling. De schoolleiding en docenten komen om beurten als winnaars en verliezers uit de strijd bij de toeëigening van beslissingen die in de 'contested zone' vallen.

Deze scheiding in domeinen maakt het voor scholen moeilijk om te komen tot een geïntegreerd onderwijskundig en beheersmatig beleid en beperkt derhalve de mogelijkheden om zelfstandig beleid te voeren (cf. Giesbers, Schuit & Silverentand, 1987). Scholen zijn beter in staat om zelfstandig beleid te voeren als deze twee domeinen meer op elkaar zijn afgestemd (cf. Marx, 1987, 1988; Slegers & Giesbers, 1990). De onderzoeken van Van der Krogt en Weyzen (1982), Van der Krogt (1983), Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984), Smets (1985) en Pelkmans en Vrieze (1987) maken aannemelijk dat een ver doorgevoerde afstemming van deze beide domeinen binnen scholen een belangrijke voorwaarde is voor scholen om beleid te kunnen voeren.

Op grond van de resultaten van 17 gevalstudies van scholen voor voortgezet onderwijs die in het kader van het OTO-onderzoek (1987) zijn uitgevoerd, onderscheidt Marx (1988) vijf groepen kenmerken van scholen die hun beleidsvoerend vermogen indiceren:

1. Kenmerken die betrekking hebben op de mate waarin een school behoefte heeft aan beleid als coördinatiemechanisme:
  - de omvang van de school;
  - de aard van de leerlingoriëntatie;
  - de structurering van de leerlingbegeleiding.
2. Kenmerken die betrekking hebben op de

mate waarin scholen zijn toegerust om beleid te voeren:

- de schoolleiding dient zich niet alleen te richten op voorwaardenscheppende activiteiten, maar ook op inhoudelijke en/of procesmatige sturing van de processen in de school;
  - de schoolleiding beschikt over goede dan wel voldoende vaardigheden met betrekking tot organisatie, sociaal leiderschap en is in staat tot het genereren van een strategische visie;
  - de overlegstructuur is geformaliseerd en meer docenten zijn bij het overleg betrokken;
  - de inner circle heeft relatief veel invloed en is klein in omvang.
3. Kenmerken die betrekking hebben op de bevoegdheidsverhoudingen in de school:
- het docentenkorps moet niet te autonoom functioneren.
4. Kenmerken die betrekking hebben op de schoolcultuur:
- homogeniteit van het docentenkorps;
  - consensus omtrent de leerlingoriëntatie;
  - consensus omtrent onderwijsvernieuwing;
  - de sfeer in de school.
5. Kenmerken waarvan de werking moeilijk is te beargumenteren (restcategorie):
- verhouding tussen full-timers en part-timers;
  - de rolopvatting van het schoolbestuur.

Hoewel deze kenmerken betrekking hebben op verschillende aspecten, betreft de centrale veronderstelling die er aan ten grondslag ligt dat scholen beter in staat zijn zelfstandig beleid te voeren als het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen in aanzienlijke mate op elkaar zijn afgestemd. Anders geformuleerd: centraal uitgangspunt is de veronderstelling dat scholen beschikken over een grotere mate van beleidsvoerend vermogen indien docenten en schoolleiding binnen scholen meer op elkaar zijn betrokken (cf. Sleegers, 1991). Empirische gegevens hierover ontbreken vooralsnog. De houdbaarheid van dit theoretische uitgangspunt zal in het hier gerapporteerde onderzoek worden onderzocht.

In het verlengde van zijn oorspronkelijke onderwijskundig-organisatorische modellen heeft Marx drie schoolorganisatiemodellen in

termen van beleidsvoerend vermogen van scholen onderscheiden (cf. Marx, 1975; 1990). Deze drie modellen zijn:

1. de segmentale organisatie met een beheersgericht beleidsvoerend vermogen;
2. de coöperatief gereguleerde organisatie met een integrerend beleidsvoerend vermogen;
3. de lerende organisatie met een innovatief beleidsvoerend vermogen.

Deze modellen worden geplaatst binnen een schoolontwikkelingsveld waarbinnen de organisatie in termen van de omvang van het beleidsvoerend vermogen zich langs opeenvolgende stadia of fasen kan ontwikkelen. Evenals bij de hierboven genoemde kenmerken van scholen die hun beleidsvoerend vermogen indiceren, gaat Marx uit van de gedachte dat de organisatiestructuur in belangrijke mate het aanwezige beleidsvoerend vermogen van scholen bepaalt. Kenmerkend voor dit schoolontwikkelingsveld is immers dat de afstemming tussen het onderwijskundig en beheersmatig domein toeneemt naarmate het beleidsvoerend vermogen meer is ontwikkeld.

## 2 De beleidsruimte van scholen en deregulering

Beleidsruimte is te omschrijven als de mogelijkheden die scholen hebben om een eigen beleid te voeren. De mogelijkheden om een eigen beleid te voeren worden beperkt door de vigerende wet- en regelgeving die de overheid in het kader van haar grondwettelijke zorg voor deugdelijkheid van het onderwijs opstelt. De handelingsvrijheid van scholen is in eerste instantie op het bestuurlijk niveau gedefinieerd. Immers, in formeel-juridische zin is het schoolbestuur bevoegd gezag en is als zodanig de 'beheerder' van de vrijheid van onderwijs. Voor een nadere uitwerking van de bevoegdheden van scholen verwijzen we naar Leune (1987), Laemers (1987) en Van Esch (1988). Uit deze uitwerkingen komt naar voren dat scholen vooral met betrekking tot onderwijsinhoudelijke zaken (onderwijskundig-organisatorische vormgeving) en identiteitsaspecten (leerlingenbeleid en externe relaties) beschikken over eigen beleidsruimte. De beheersmatige zaken (stichting en instandhouding/planning, personeelsbeleid en beheer) worden daarentegen

meer door de centrale overheid gereguleerd, waardoor de eigen beleidsruimte op dit terrein zeer beperkt is.

De regelgeving door de overheid met betrekking tot het onderwijs wordt de afgelopen jaren steeds meer als problematisch ervaren. Zij wordt als traag, onbillijk, overhaast, ineffectief, ontoegankelijk, gebruikers-onvriendelijk en inconsistent beschouwd. In het verleden hiervan zijn pleidooien gevoerd voor een terugtrekkende overheid en een vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen. Het begrip deregulering speelt hierbij een centrale rol. Het verschijnen van de ministeriële notitie 'De school op weg naar 2000' heeft ertoe bijgedragen dat de discussie over deregulering goed op gang is gekomen. In deze notitie, die de ondertitel draagt 'een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren', wordt een schets gegeven van de gewenste besturing van het onderwijsbestel, waarbij het functioneren van de afzonderlijke school centraal staat. Hierbij wordt gewezen op de noodzaak van een eigen beleidsruimte voor scholen. De verwachting is dat een vergroting van de zelfstandigheid van scholen, door scholen meer verantwoordelijk te laten zijn voor een doelmatig gebruik van de financiële middelen, zal leiden tot een vergroting van de efficiëntie en flexibiliteit van het onderwijsbestel. Dit, zo wordt verondersteld, zal de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen. Een centraal begrip in deze notitie is dan ook 'de autonome school'.

Dit laatste begrip<sup>1</sup> en het daaraan gerelateerde gedachtegoed is overigens niet nieuw (cf. NKSJ-nota 'Bouwen aan de relatief autonome school', 1979; Giesbers & Marx, 1986; Marx, 1987). De voorstanders van de 'relatief autonome school' bepleiten een grotere vrijheid voor scholen om het onderwijs naar eigen inzichten in te richten. In die zin is het begrip autonoom sterk verbonden met de vrijheid van oprichting, richting en inrichting. Tevens verwijst het begrip 'relatief autonome school' naar de capaciteit van scholen om zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor deze vergrote vrijheid. Hiermee wordt een appel gedaan op het probleemoplossend vermogen van scholen. Dit beeld van 'de relatief autonome school' impliceert een overheid die een grote terughoudendheid in acht neemt en zich uitsluitend beweegt op het niveau van de uitvoering van

samenhangende richtlijnen (cf. NKSJ-nota 'Bouwen aan een relatief autonome school', 1979).

Tegen deze achtergrond van de 'relatief autonome school' is het begrip deregulering dan te definiëren als de vermindering van de omvang en gedetailleerdheid van de overheidsregulering (cf. Coolen, 1983; Genemans, 1987; Slegers & Van Rooyen, 1989). Zo opgevat betekent deregulering een vermindering van de bestuursinterventie en de bestuurstaken van de overheid en wordt centrale overheidsregulering derhalve niet uitgesloten. Anders gesteld: de overheid treedt wel terug, maar niet af. Dit laatste is ook niet mogelijk in Nederland. Grondwetsartikel 23, lid 1 schrijft voor dat het onderwijs een aanhoudende zorg dient te zijn van de overheid. Teneinde de kwaliteit van dit onderwijs te bewaken heeft de wetgever de mogelijkheid om deugdelijkheidseisen aan het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen. Hiermee is een belangrijke plicht en een daarmee samenhangende controlerende taak voor de overheid vastgelegd. Kortom: centrale regelgeving en autonomie van scholen zijn complementaire begrippen (cf. Giesbers & Marx, 1986), waardoor de relatie tussen deze twee begrippen sterk onder druk staat. Dit spanningsveld wordt treffend geïllustreerd als gekeken wordt naar de concrete dereguleringsvoorstellen: een gedereguleerd onderwijsbeleid in de beheersmatige sfeer gaat samen met een extra regulering in onderwijsinhoudelijk opzicht (cf. Slegers, 1991; Slegers & Bergen, 1990). Aan de ene kant is er sprake van een beweging in de richting van een toenemende regulering in de bepaling van de onderwijsdoelen. Door de invoering van kerndoelen, opleidingsprofielen en rendementsbekostiging wil de overheid de streefniveaus van de school-output vastleggen (cf. O & W, 1987, 1988a, 1990). Aan de andere kant is een beweging waar te nemen die gericht is op een vergroting van de autonomie van scholen met betrekking tot de inzet van de middelen om de gestelde doelen te bereiken. De lump-sumfinanciering in het middelbaar beroepsonderwijs en het formatiebudgetstelsel in het basis- en voortgezet onderwijs geven scholen meer beleidsruimte om een eigen financieel en personeelsbeleid te voeren (O & W, 1988b, 1988c).



### 3 Het onderzoek

De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie is de centrale probleemstelling van het onderzoek van Sleegers (1991). Empirische gegevens over dit onderwerp ontbreken vooralsnog. Dit onderzoek wil een empirische bijdrage leveren aan de discussie over de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte.

#### 3.1 Onderzoeksopzet en vraagstellingen

Het hier gerapporteerde onderzoek is primair te karakteriseren als een schoolorganisatieonderzoek. De concepten zijn gedefinieerd op schoolniveau en verwijzen naar structurele kenmerken van scholen.

De in het recente verleden uitgevoerde schoolorganisatieonderzoeken in Nederland zijn hoofdzakelijk kleinschalig van aard en maken vooral gebruik van de casestudy methode. In dit onderzoek is gekozen voor een survey methode omdat hierdoor de mogelijkheid om gegevens te generaliseren groter is dan bij de casestudy methode. Bovendien staat in dit onderzoek de strategie van het typologisch onderzoek centraal. De survey methode is adequaat om op grond van empirische gegevens typologieën van scholen te construeren.

In het gerapporteerde onderzoek staan de volgende vraagstellingen centraal:

1. Zijn er typen van scholen te onderscheiden op basis van hun beleidsvoerend vermogen?
2. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie als gevolg van verschillen in het beleidsvoerend vermogen?
3. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van verschillen in het beleidsvoerend vermogen?

#### 3.2 Operationalisatie van de variabelen

##### *Het beleidsvoerend vermogen (de onafhankelijke variabele)*

Zoals hierboven is aangegeven, onderscheidt Marx vijf groepen kenmerken van scholen als indicatoren voor hun beleidsvoerend vermogen.

De kenmerken genoemd onder de *eerste groep kenmerken* worden als volgt geoperationaliseerd:

- \* de omvang van de school. Dit kenmerk wordt gemeten met behulp van de volgende variabelen:
  - het aantal leerlingen;
  - het aantal te onderscheiden onderwijstypen (MAVO, HAVO, VWO e.d.).
- \* de aard van de leerlingoriëntatie. De aard van de leerlingoriëntatie wordt gemeten door na te gaan in welke mate de leerlingbegeleiding gericht is op de volgende activiteiten:
  - verbetering van de leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren');
  - verbetering van studievaardigheden van leerlingen;
  - begeleiding van leerlingen met psychosociale problemen;
  - begeleiding van leerlingen bij keuze van pakket, studie en/of beroep ('decanaat').
- \* de mate van structurering van de leerlingbegeleiding. Dit kenmerk wordt gemeten door na te gaan in welke mate de leerlingbegeleiding deel uitmaakt van de docententaak, dan wel door daarvoor vrijgestelde personen binnen de school wordt uitgevoerd. Onder vrijgestelde personen wordt in dit onderzoek verstaan personen binnen de school die voor minimaal één taak- of diensteenheid in de week een speciale functie hebben op het gebied van de leerlingbegeleiding.

De *tweede en derde groep kenmerken* hebben betrekking op de mate waarin een school is toegerust om beleid te voeren. Deze toerusting wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door de organisatiestructuur van scholen. Immers, de organisatiestructuur van scholen omvat onder andere de vormgeving en vaststelling van taken en bevoegdheden met betrekking tot het proces van beleidsvoering (zie de Inleiding).

Van der Krogt onderscheidt met betrekking tot de organisatiestructuur van scholen de volgende aspecten:

- \* de samenwerkingsstructuur;
  - \* een gerichtheid op het functioneren van het onderwijs (de doelstellingen);
  - \* een gerichtheid op de beleidsvorming (Van der Krogt, 1983, p. 16).
- Zo opgevat heeft de organisatiestructuur die

binnen scholen wordt aangebracht betrekking op de betrokkenheid van de diverse geledingen bij het beleid en het functioneren van de school. In het verlengde hiervan is de organisatiestructuur van scholen als volgt geoperationaliseerd: gevraagd is in welke mate de schoolleiding en docenten deelnemen aan het proces van beleidsvoering met betrekking tot 22 onderscheiden taken.

De 22 taken zijn geselecteerd aan de hand van de bevoegdheden van schoolbesturen en kunnen apriori worden ingedeeld in een van de drie door Hanson (1979) onderscheiden invloedssferen of domeinen, te weten het beheersmatig domein, het onderwijskundig domein en de 'contested zone' (zie paragraaf 1). In bijlage 1 wordt een overzicht gegeven van deze 22 taken. Tevens wordt daarbij aangegeven welke van de onderscheiden taken apriori onder te brengen zijn in de drie onderscheiden domeinen conform de gedachtengang van Hanson (1979).

Het kenmerk *de schoolleiding beschikt over voldoende dan wel goede vaardigheden met betrekking tot organisatie, sociaal leiderschap en is in staat tot het genereren van een strategische visie betreffende de toekomst van de school* wordt niet geldig gemeten door middel van de gehanteerde operationalisatie van de organisatiestructuur in termen van deelname. Bij dit kenmerk gaat het immers om het bezitten van vaardigheden. Vandaar dat dit kenmerk een afzonderlijke operationalisatie vergt. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een door Pelkmans en Vrieze (1987) ontwikkelde schaal om de manier van leiding geven van de directie te meten.

De vierde groep kenmerken heeft betrekking op de homogeniteit, de consensus en de sfeer in de school. Deze kenmerken hebben in feite betrekking op de cultuur in scholen. Gemeenschappelijk aan de vele definities van het begrip cultuur (cf. Staessens & Vandenberghe, 1990; Van Hoewijk, 1989; Imants, 1990) is dat ze alle verwijzen naar het onbewuste, moeilijk waarneembare en onzichtbare karakter van de schoolcultuur. Zo opgevat is de schoolcultuur sterk gerelateerd aan de informele structuur van de schoolorganisatie. Dit sluit niet aan bij de in dit onderzoek dominante nadruk op de formele structuur van de schoolorganisatie. Om deze reden worden bovengenoemde ken-

merken niet gemeten en vallen ze buiten het kader van dit onderzoek.

De vijfde groep kenmerken, de restcategorie, wordt vanwege hun ambivalente karakter door Marx niet nader uitgewerkt. In navolging van Marx is ook deze groep in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

#### ***Het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie (de afhankelijke variabelen)***

Zoals hierboven reeds werd aangegeven is beleidsruimte te omschrijven als de mogelijkheden (ruimte) die scholen hebben om een eigen beleid te voeren. Om inzicht te krijgen in de vraag of scholen de beleidsruimte in de huidige situatie benutten, zijn naast de vraag naar het beleidsvoerende vermogen van scholen twee aandachtspunten van belang (cf. Slegers & Van Rooyen, 1989):

1. nagegaan dient te worden hoe scholen de omvang van de beleidsruimte inschatten (gepercipieerde beleidsruimte). Immers, aannemelijk is dat naarmate scholen zich meer bewust zijn van de hen ter beschikking staande beleidsruimte zij de mogelijkheden ook meer zullen aangrijpen om die ruimte te benutten (cf. Van Esch, 1988, pp. 302/303);
2. nagegaan dient te worden in welke mate scholen hun beleidsvoerende vermogen aanwenden of anders gezegd in welke mate scholen daadwerkelijk beleid voeren.

Bovenstaande betekent dat het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie geïndiceerd is door:

- \* de perceptie van de beleidsruimte per taak door scholen;
- \* de mate waarin scholen per taak daadwerkelijk beleid voeren.

Bij de meting van deze variabelen worden dezelfde 22 taken onderscheiden die voor de meting van de organisatiestructuur van scholen worden gebruikt.

Tevens is het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie onderzocht. Hierbij dient het volgende opgemerkt te worden. Gedurende de opzet én uitvoering van het onderzoek (januari 1988 - juli 1990) was er feitelijk nog geen sprake van een gedereguleerd onderwijsbestel binnen de onderzochte onderwijssoort (AVO/VWO) en kon er ook geen sprake zijn van een situatie van

vergrote autonomie. Immers, de in die periode vigerende beleidsvoornemens en wetsvoorstellen waren nog niet wettelijk van kracht. Dit impliceert dat met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergroete autonomie in dit onderzoek niet het feitelijke, maar het intentionele gedrag van scholen is onderzocht. Anders geformuleerd: onderzocht is in welke mate scholen gebruik *denken* te maken van de geboden beleidsruimte in een situatie van vergroete autonomie. De operationalisatie die hiervoor is gebruikt, is qua structuur grotendeels gelijk aan de operationalisatie zoals bij het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie is toegepast. Gevraagd is naar de mate waarin scholen, als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid, in de toekomst beleid *zullen* voeren met betrekking tot een aantal taken. In tegenstelling tot bij het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie is niet de gepercipieerde beleidsruimte onderzocht, maar is daarentegen gevraagd naar de behoefte van scholen aan deregulering. De gedachte hierachter is dat de verschillen in de mate waarin scholen, als gevolg van de dereguleringsplannen, beleid zullen gaan voeren mede bepaald worden door de mate waarin ze behoefte hebben aan meer beleidsvrijheid.

Het gegeven dat er feitelijk nog geen sprake was van een situatie van vergroete autonomie hield bovendien in dat de voorliggende dereguleringsplannen qua inhoud in principe nog aan veranderingen onderhevig konden zijn. Hierdoor werd het moeilijk om, ter concretisering van de dereguleringsplannen, voorbeelden te kiezen die ook na de periode van dataverzameling (maart - juli 1990) eenzelfde inhoud zouden hebben. Uiteindelijk zijn de vergroting van de bestedingsvrijheid (formatiebudgetsysteem en lump-sum financiering) en de invoering van door de overheid voorgeschreven minimale eisen op één niveau (kerndoelen) als concrete voorbeelden gekozen. Deze twee voorbeelden gaven het op dat tijdstip zo kenmerkende ambivalente karakter van het overheidsstreven naar deregulering en autonomievergroting het beste weer: een gedereguleerd onderwijsbeleid in de beheersmatige sfeer gaat samen met extra regulering in onderwijsinhoudelijk opzicht (cf. Slegers & Bergen, 1990).

Resumerend is het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergroete autonomie

geïndiceerd door:

- \* de behoefte van scholen aan deregulering;
- \* de intentionele beleidsvoering door scholen per taak als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid.

De onderscheiden taken vormen een selectie van de eerder gehanteerde 22 taken. Bij de vragen die betrekking hebben op de intentionele beleidsvoering door scholen als gevolg van de vergroting van de bestedingsvrijheid, zijn acht taken onderscheiden die het financiële en materiële beleid van scholen betreffen. Bij de vragen die betrekking hebben op de intentionele beleidsvoering door scholen als gevolg van de invoering van de kerndoelen zijn eveneens acht taken onderscheiden. Deze taken verwijzen naar aspecten van het onderwijskundig beleid van scholen (cf. Slegers, 1991).

De gegevens zijn met behulp van vragenlijsten verzameld bij directieleden en docenten met een coördinatietaak. Onder deze laatste groep worden docenten verstaan die leidinggevende en coördinerende taken uitoefenen op het middenniveau van de organisatie, het zogenaamde middenmanagement (cf. Smets, 1986). De vragenlijsten voor de schoolleiding bevatten de volgende aandachtspunten:

- \* leerlingbegeleiding (gerichtheid en uitvoering van de leerlingbegeleiding);
- \* de organisatiestructuur (deelname van geleidingen aan het proces van beleidsvoering);
- \* het benutten van de beleidsruimte (de perceptie van de beleidsruimte en de daadwerkelijke beleidsvoering door scholen);
- \* deregulering (behoefte aan deregulering en intentionele beleidsvoering door scholen).

De vragenlijst voor docenten met een coördinatietaak bevatte een extra aandachtspunt dat betrekking heeft op de schoolleiding. Hiertoe is de schaal van Pelkmans en Vrieze (1987) die de manier van leiding geven van de schoolleiding meet in de vragenlijst voor docenten met een coördinatietaak opgenomen.

De schoolleiding en docenten met een coördinatietaak hebben de vragen die betrekking hebben op de organisatiestructuur steeds ingevuld voor hun eigen geleiding. Dit betekent dat de schoolleiding gevraagd is aan te geven in welke mate de directie deelneemt aan de beleidsvoering met betrekking tot de 22 onderscheiden taken. Aan de docenten met een coör-

dinatietaak is gevraagd aan te geven in welke mate docenten deelnemen aan de beleidsvoering met betrekking tot dezelfde 22 taken.

Ten slotte is in het onderzoek een vragenlijst gebruikt om school- en situatiekenmerken (achtergrondvariabelen) te meten. De vragen hebben betrekking op de richting van de school, het aantal scholen dat het schoolbestuur onder beheer heeft, de concurrentiepositie van de school, het voedingsgebied en de betrokkenheid bij fusie. Voor de resultaten met betrekking tot de samenhangen tussen de achtergrondvariabelen enerzijds en de onafhankelijke en afhankelijke variabelen anderzijds verwijzen we naar Sleegers (1991) en Sleegers en Giesbers (1991).

### 3.3 Steekproef

Van der Krogt en Oosting (1990) pleiten met betrekking tot het schoolorganisatie-onderzoek ervoor om meer gebruik te maken van het typologisch onderzoek. Zij stellen voor om eerst (sub)populaties van scholen te onderscheiden en vervolgens binnen deze (sub)populaties te zoeken naar verbanden tussen variabelen.

In dit onderzoek is deze onderzoeksstrategie gehanteerd, hetgeen blijkt uit de eerste onderzoeksvraag. Hiertoe is voorafgaande aan de dataverzameling reeds getracht (sub)populaties van scholen te onderscheiden op grond van hun beleidsvoerend vermogen. De volgende werkwijze is daarbij gehanteerd.

Op basis van een bestand van het Ministerie van O & W uit 1988 is de totale populatie van dagscholen voor VWO, HAVO, MAVO en LBO (inclusief middenscholen) in Nederland gestratificeerd op grond van de volgende twee variabelen:

1. aantal leerlingen (2 categorieën:  $\leq 750$  leerlingen en  $> 750$  leerlingen);
2. aantal onderwijstypen (3 categorieën: AVO/VWO met 3 of meer onderwijstypen; AVO/VWO met 2 onderwijstypen en LBO/MAVO).

Deze twee variabelen hebben betrekking op de omvang van de school (aantal leerlingen) en de met de omvang van de school samenhangende factor complexiteit (aantal onderwijstypen). Zoals in paragraaf 1 naar voren kwam, is de omvang van de school een van de kenmerken die het beleidsvoerend vermogen indiceren.

Marx (1988) gaat van de veronderstelling uit dat een grote school met meer afstemmingsproblemen geconfronteerd wordt waardoor ze over meer beleidsvoerend vermogen zal beschikken.

Op basis van deze stratificatiecriteria worden  $3 \times 2 = 6$  cellen of (sub)populaties verkregen. Per (sub)populatie zijn aselekt 30 scholen getrokken. Eén (sub)populatie bevatte slechts 19 scholen.

Deze scholen zijn alle meegenomen in de steekproef.

Omdat de bereidheid van de geselecteerde scholen om mee te doen aan het onderzoek na twee rappels niet groot was, zijn er 27 extra scholen aangeschreven. Deze scholen zijn niet at random geselecteerd, maar betreffen de zogenaamde contractscholen die in het kader van het verlenen van stageplaatsen voor leraren in opleiding (LIO's) contacten hebben met de Universitaire Lerarenopleiding verbonden aan de KUN. Deze werkwijze heeft uiteindelijk geresulteerd in een steekproef van 196 scholen. Door de ophoging van de steekproef met niet at random geselecteerde contractscholen bestaat niet meer de zekerheid dat de steekproef representatief is, hetgeen uiteraard de externe validiteit van dit onderzoek schaadt.

De 196 geselecteerde scholen zijn schriftelijk benaderd met het verzoek de vragenlijsten in te vullen. De respons bedroeg 13.3% ( $n=26$ ). Als gevolg van onvoldoende respons binnen drie scholen zijn uiteindelijk 23 scholen geselecteerd voor verdere analyse<sup>2</sup>.

Het bestand van het Ministerie van O & W dat gebruikt is ten behoeve van de gestratificeerde steekproeftrekking, bevatte naast gegevens over aantal leerlingen en aantal onderwijstypen eveneens gegevens over de richting van scholen en de provincie waarin de scholen gevestigd zijn. Zodoende was het mogelijk na te gaan hoe de responsgroep ( $n=26$ ) zich verhoudt ten opzichte van de non-responsgroep ( $n=170$ ) met betrekking tot bovengenoemde vier variabelen. Hiertoe is gebruik gemaakt van chi-kwadraat toetsen voor de variabelen aantal onderwijstypen, richting en provincie. Bij de chi-kwadraat toetsing van de variabele provincie kwamen relatief veel cellen voor met kleine verwachte celfrequenties ( $n < 5$ ). Om deze reden is gekozen voor een indeling naar regio (Noord, Oost, Zuid, West)<sup>3</sup>. Voor de variabele



aantal leerlingen is een *t*-toets gebruikt. De resultaten van de toetsingen laten zien dat er geen significante verschillen bestaan tussen de responsgroep en de non-responsgroep met betrekking tot de geselecteerde variabelen (cf. Slegers, 1991).

#### 3.4 Constructie van de variabelen en analyses

De variabelen in het hier gerapporteerde onderzoek zijn gedefinieerd op het meso niveau van de school en hebben betrekking op structurele kenmerken van de school. Deze variabelen zijn indirect gemeten middels de individuele perceptie van leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak. De bepaling van de betrouwbaarheid en de validiteit van de indirect gemeten variabelen dient plaats te vinden op het niveau van de individuele respondent. Immers, op dit niveau zijn de variabelen ook gemeten. Hiertoe is gebruik gemaakt van principale componentenanalyse (PCA). Voor een uitvoerige beschrijving van de validiteit en betrouwbaarheid van de op basis van PC-analyses tot stand gekomen schalen (samengestelde variabelen) op het niveau van de individuele respondent, wordt verwezen naar Slegers (1991). In bijlage 2 staan de alpha-coëfficiënt, het gemiddelde en de standaardafwijking van iedere schaal vermeld. Belangrijk om hier reeds te vermelden is dat deze resultaten laten zien dat de apriori indeling van de 22 onderscheiden taken in een beheersmatig, een onderwijskundig domein dan wel een 'contested zone' (zie bijlage 1) niet empirisch wordt bevestigd. De 22 taken, zoals onderscheiden bij de meting van de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering door scholen, clusteren naar een onderwijskundig en een beheersmatig domein. Een derde domein of invloedssfeer, de zogenaamde 'contested zone' van Hanson (1979) wordt in het onderzoek niet gevonden.

De beantwoording van de onderzoeksvragen vereist nadere analyses over de scholen heen. Dit impliceert dat er tevens analyses op schoolniveau dienen plaats te vinden. Hiertoe zijn de scores van de indirect gemeten variabelen geaggregeerd tot schoolscores (cf. Hüttner, 1985; Newmann, Rutter & Smith, 1989). Voor een uitvoerige beschrijving van de gehanteerde aggregatieprocedures wordt eveneens verwezen naar Slegers (1991). Wel dient hier voor

het goede begrip van de resultaten het volgende opgemerkt te worden. Uit Tabel 1 in bijlage 2 blijkt dat de variabelen die verwijzen naar de organisatiestructuur van scholen zowel betrekking hebben op de schoolleiding als op docenten. Vanwege theoretische en methodische gronden is het echter gewenst om de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein afzonderlijk in de analyses te betrekken. Bij de kenmerken van scholen die het beleidsvoerende vermogen indiceren, maakt Marx immers met betrekking tot de deelname aan het proces van beleidsvoering een onderscheid tussen de schoolleiding en docenten (vgl. paragraaf 1). Bovendien bleken er op het niveau van de individuele respondent significante verschillen te bestaan tussen de deelname van beide geledingen binnen het onderwijskundig ( $t=-2.44$ ;  $p<.05$ ) en het beheersmatig domein ( $t=37.44$ ;  $p<.001$ ). Om deze redenen zijn de variabelen die betrekking hebben op de organisatiestructuur bij de analyses op schoolniveau, in tegenstelling tot bij de analyses op het niveau van de individuele respondent, opgesplitst naar geleding. Dit betekent dat voor deze variabelen schoolscores zijn berekend door per school afzonderlijk te middelen over de individuele scores van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak. Hierdoor is het mogelijk om bij de analyses op schoolniveau de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein afzonderlijk na te gaan.

Eenzelfde aggregatieprocedure is toegepast voor de afhankelijke variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie. Ook hierbij is dus steeds per geleding een schoolscore berekend. De reden hiervoor is dat op het niveau van de individuele respondent bij deze variabelen significante verschillen werden gevonden tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak. Dit betekent dat bij de analyses op schoolniveau de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie apart worden geanalyseerd.

Bij de analyses op schoolniveau worden de scholen in eerste instantie gegroepeerd conform de (sub)populaties die bij de gestratificeerde steekproef worden onderscheiden. Dit betekent dat allereerst wordt onderzocht of er typen scholen naar beleidsvoerend vermogen zijn te onderscheiden op basis van een verschil in omvang van scholen (aantal leerlingen en aantal onderwijstypen). Met behulp van variantie-analyse wordt nagegaan of er een samenhang bestaat tussen de omvang van scholen en de andere kenmerken van beleidsvoerend vermogen. Indien er geen significante verbanden worden gevonden zal het typologisch onderzoek, de onderzoeksstrategie die centraal staat in deze studie, een meer exploratief karakter krijgen. In dit geval zal met behulp van clusteranalyse onderzocht worden of scholen zijn te typeren naar soorten van beleidsvoerend vermogen. Vervolgens zullen, met behulp van variantie-analyses, de samenhangen onderzocht worden tussen de eerder gevonden groepen (typen) scholen en de afhankelijke variabelen (het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie).

## 4 Resultaten

### 4.1 Samenhang tussen omvang en beleidsvoerend vermogen

In eerste instantie is nagegaan of er typen scholen naar beleidsvoerend vermogen zijn te onderscheiden op basis van verschillen in omvang. Hierbij deed zich het probleem voor dat één (sub)populatie scholen slecht één school bevatte (AVO/VWO scholen met 3 of meer onderwijstypen en 750 of minder leerlingen). Om deze reden is besloten om het onderscheid tussen (sub)populaties naar aantal leerlingen te laten vervallen. Daarbij is van de gedachte uitgegaan dat afstemmingsproblemen eerder veroorzaakt worden door het bestaan van verschillende onderwijstypen binnen een school dan door het aantal leerlingen dat een school heeft. Dit betekent dat er in plaats van de zes oorspronkelijke (sub)populaties nog drie (sub)populaties worden onderscheiden, gebaseerd op het onderscheid naar aantal onderwijstypen c.q. complexiteit.

Het verband tussen de complexiteit van de school, in termen van aantal onderwijstypen, en de andere onderscheiden kenmerken van scholen die het beleidsvoerend vermogen indiceren, is onderzocht met behulp van éénweg variantie-analyse. In Tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de resultaten.

Tabel 1

Gemiddelde scores per categorie van aantal onderwijstypen op de onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerend vermogen (toetsingsprocedure: oneway variantie-analyse) (n=23)

variabelen	categorie 1	categorie 2	categorie 3	F
deelname schoolleiding aan beleidsvoering beheersmatig domein	4.57	4.53	4.62	0.32
deelname docenten aan beleidsvoering beheersmatig domein	2.01	2.03	1.91	0.27
deelname schoolleiding aan beleidsvoering onderwijskundig domein	3.32	3.07	3.08	0.85
deelname docenten aan beleidsvoering onderwijskundig domein	3.50	3.44	3.55	0.22
toegankelijkheid schoolleiding	2.42	2.25	2.39	1.27
betrokkenheid schoolleiding	3.42	3.21	3.20	1.54
specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding	3.70	3.40	3.43	2.07
docentgelieerde leerlingbegeleiding	3.20	3.20	3.30	0.21
n	5	9	9	

NB: categorie 1 = scholen met drie of meer onderwijstypen  
 categorie 2 = scholen met twee onderwijstypen (AVO/VWO)  
 categorie 3 = MAVO/LBO scholen

Er zijn geen significante verschillen tussen de onderscheiden categorieën; vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Uit Tabel 1 blijkt dat scholen die verschillen in complexiteit niet significant verschillen in de mate waarin ze beschikken over beleidsvoerende vermogen. Ook op basis van een inspectie van de gemiddelde scores zijn er geen tendenties of trends waar te nemen die erop wijzen dat de complexiteit van de school samenhangt met het beleidsvoerende vermogen. Deze resultaten bevestigen de bovengenoemde veronderstelling van Marx niet.

#### 4.2 Typen scholen naar beleidsvoerend vermogen

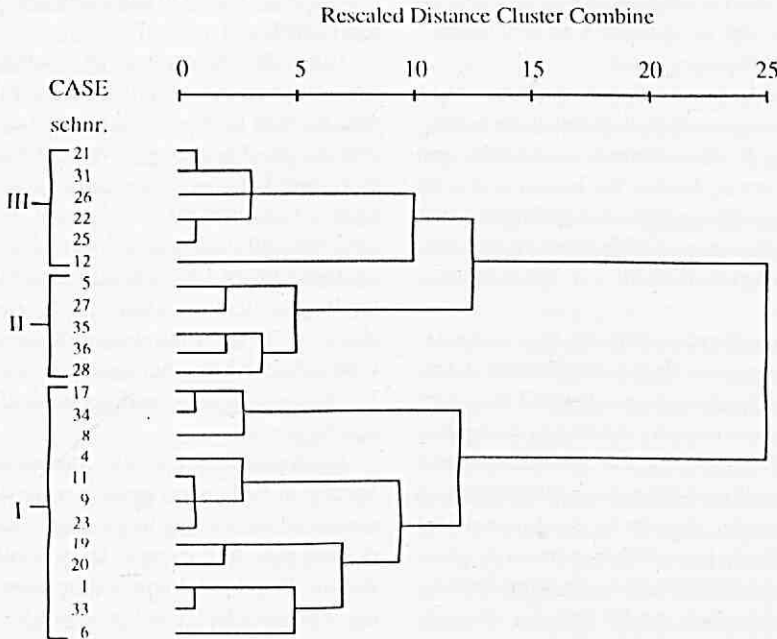
Het typologisch onderzoek, de onderzoeksstrategie die centraal staat in het onderzoek, krijgt nu een meer exploratief karakter. De vraag is nu of op basis van de empirische gegevens scholen zijn te typeren naar beleidsvoerende vermogen. Met behulp van de procedure CLUSTER uit SPSSX is een hiërarchische clusteranalyse uitgevoerd op de variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerende vermogen. Hierbij is als clustermethode de WARD methode gebruikt met de gekwadrateerde euclidische afstanden als afstandsmaat. De resultaten van deze clusteranalyse zijn in Figuur 1 schematisch weergegeven met behulp van een dendrogram. Aan de linkerzijde staan

de nummers van de onderzochte scholen vermeld.

Op basis van het dendrogram is gekozen voor een drieclasser oplossing. Cluster 1 bevat 12 scholen, cluster 2 en cluster 3 bevatten respectievelijk 5 en 6 scholen.

Vervolgens zijn per cluster de gemiddelde scores van de variabelen van het beleidsvoerende vermogen berekend. Met behulp van één-weg variantie-analyse is nagegaan of de afzonderlijke variabelen een significante bijdrage leveren in het onderscheid tussen clusters. Tevens is nagegaan of er significante verschillen tussen de onderscheiden clusters bestaan. De resultaten van deze variantie-analyse staan vermeld in Tabel 2.

Uit Tabel 2 blijkt dat er geen duidelijke extreme clusters zijn te onderscheiden. Anders gesteld: binnen de drie clusters is geen onderscheid te maken tussen aan de ene kant een cluster dat steeds de hoogste gemiddelde scores heeft op alle acht variabelen en aan de andere kant een cluster dat steeds de laagste gemiddelde scores heeft. Integendeel, de clusters onderscheiden zich ten op zichte van elkaar door specifieke combinaties van afwisselende hoge en lage gemiddelde scores op de onderscheiden variabelen. Dit betekent dat duidelijke consis-



Figuur 1. Resultaten (dendrogram) van de clusteranalyse op de onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerende vermogen.

**Tabel 2**

Gemiddelde scores per cluster op de onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerende vermogen (toetsingsprocedure: oneway variantie-analyse; Scheffé ( $\alpha=0.05$ ))( $n=23$ )

variabelen	cluster 1	cluster 2	cluster 3	F
deelname schoolleiding aan beleidsvoering beheersmatig domein	4.61	4.40	4.65	2.21
deelname docenten aan beleidsvoering beheersmatig domein	1.81	1.83	2.43	13.09**
deelname schoolleiding aan beleidsvoering onderwijskundig domein	2.98	3.40	3.18	2.83
deelname docenten aan beleidsvoering onderwijskundig domein	3.25	3.68	3.84	13.93**
toegankelijkheid schoolleiding	2.47	2.18	2.20	6.47*
betrokkenheid schoolleiding specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding	3.25	3.22	3.28	0.08
docentgelieerde leerlingbegeleiding	3.37	3.71	3.51	2.95
docentgelieerde leerlingbegeleiding	3.27	3.04	3.34	1.24
<i>n</i>	12	5	6	

NB: cluster 3 verschilt significant van clusters 1 en 2 met betrekking tot de variabele *deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein*.

cluster 2 en 3 verschillen significant van cluster 1 met betrekking tot de variabele *deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein*.

cluster 1 verschilt significant van clusters 2 en 3 met betrekking tot de variabele *toegankelijkheid schoolleiding*.

\* $p < .01$ ; \*\* $p < .001$

vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

tente scoringspatronen ontbreken.

Ondanks het ontbreken van consistenties zijn er toch twee clusters te onderscheiden die een min of meer tegengesteld scoringspatroon kennen. Dit zijn de clusters 1 en 3. Cluster 2 neemt een middenpositie in.

Cluster 3 kenmerkt zich door relatief hoge gemiddelde scores op de variabelen die betrekking hebben op de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein te combineren met een relatief lage gemiddelde score op de variabele 'de toegankelijkheid van de schoolleiding'.

Tegenover deze beschrijving van cluster 3 is de beschrijving van cluster 1 te plaatsen. Cluster 1 onderscheidt zich van cluster 3 door lage gemiddelde scores op de variabelen die betrekking hebben op de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein te combineren met een relatief hoge gemiddelde score op de variabele, de toegankelijkheid van de schoolleiding.

Er is echter ook sprake van een overeenkomst tussen de clusters 1 en 3. Deze is gelegen in de mate waarin de leerlingbegeleiding is ontwikkeld. Ook bij cluster 1 is te zien dat -

weliswaar in iets mindere mate dan bij cluster 3 - zowel de specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding als de docentgelieerde leerlingbegeleiding in nagenoeg dezelfde mate zijn ontwikkeld.

Tegen de achtergrond van bovengeschetste beschrijvingen neemt cluster 2 een middenpositie in. Wel moet daarbij geconstateerd worden dat dit cluster meer overeenkomsten vertoont met het specifieke scoringspatroon van cluster 3 dan met dat van cluster 1. Een opvallend verschil tussen enerzijds cluster 2 en anderzijds cluster 1 en 3 heeft betrekking op de leerlingbegeleiding. Daarbij is te zien dat bij cluster 2 de specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding het meeste is ontwikkeld. De docentgelieerde leerlingbegeleiding blijft daarbij iets achter.

Verder blijkt dat bij alle clusters de schoolleiding in beduidend grotere mate deelneemt aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein dan de docenten. De schoolleiding is dus op dit gebied dominant, hetgeen betekent dat er bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein maar in beperkte mate sprake is van een samenwerking tussen docenten en de schoolleiding. Daar staat tegenover dat bij alle



clusters het verschil tussen de deelname van docenten en de schoolleiding aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein minder groot is dan bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein. Dit betekent dat er binnen de onderzochte scholen meer sprake is van samenwerking tussen docenten en schoolleiding bij de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein dan bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein. Ondanks deze algemene trend zijn er verschillen te constateren tussen de clusters. Ook op dit punt blijken de clusters 1 en 3 elkaars tegenpolen te zijn. Immers, het verschil tussen de gemiddelde scores die betrekking hebben op deelname van docenten en de schoolleiding aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein is bij cluster 3 het geringst en bij cluster 1 het grootst. Daarentegen is het verschil tussen gemiddelde scores van de variabelen die betrekking hebben op de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein bij cluster 3 het grootst en bij cluster 1 het geringst.

De benoeming van de clusters wordt door het diffuse scoringspatroon enigszins bemoeilijkt. Hierdoor lijkt het hanteren van een strategie waarbij de acht onderscheiden variabelen worden geïnterpreteerd conform de schoolorganisatiemodellen in termen van beleidsvoerende vermogen niet geschikt. Uit ander schoolorganisatieonderzoek (cf. Van der Krogt, 1983; Van Marwijk Kooy-von Baumhauer, 1984; Smets, 1985; Pelkmans & Vrieze, 1987) komt ook naar voren dat het bestaan van de modellen niet duidelijk wordt bevestigd. Met name de meerdimensionaliteit gekoppeld aan het feit dat binnen de schoolwerkelijkheid weinig sprake is van consistenties tussen de componenten van de modellen, blijken hiervoor de belangrijkste oorzaken te zijn. Dit probleem is sterk gerelateerd aan het ideaaltypische karakter van de schoolorganisatiemodellen van Marx. De primaire functie van ideaaltypen is gelegen in het aanbieden van een analytisch kader waarmee de werkelijkheid in haar diversiteit en complexiteit zo goed mogelijk kan worden beschreven. Voor dit doel zijn de modellen zeer geschikt, temeer omdat hierdoor de verschillen tussen scholen worden benadrukt. Bovenstaand probleem kan worden opgelost door de clusters te benoemen op basis van de afzon-

derlijke variabelen. Deze strategie is ook door andere auteurs (Smets, 1985; Pelkmans & Vrieze, 1987; Schuit, 1992) gehanteerd en verdient o.i. navolging. Wel zullen we hierbij zoveel mogelijk trachten gebruik te maken van termen die in het werk van Marx veelvuldig terugkeren.

In dit verband zijn de clusters te benoemen met behulp van twee ontwikkelingslijnen, te weten een hiërarchische ontwikkeling, waarbij de schoolleiding gaat domineren en een collegiale ontwikkeling, waarbij de professionele docenten gaan domineren. (cf. De Caluwé, Marx & Petri, 1988; Petri & De Caluwé, 1990).

Toepassing van deze beide ontwikkelingslijnen leidt tot de volgende benoemingen van de drie onderscheiden clusters.

Cluster 1 is typeren als een *school met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen*. Dit cluster bevat dus scholen waarbij de schoolleiding meer dominant is (type 1 scholen).

Cluster 3 is te typeren als een *school met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen*. Dit cluster bevat dus scholen waarbij de professionele docenten meer dominant zijn (type 3 scholen).

Cluster 2 neemt een middenpositie in. Wel is reeds aangegeven dat dit cluster dichterbij cluster 3 ligt dan bij cluster 1. Dit zal ook in de benoeming van dit cluster tot uitdrukking moeten komen. Cluster 2 is dan te typeren als een *school met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen* (type 2 scholen).

#### **4.3 De relatie tussen het beleidsvoerende vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte**

In Tabel 3 staan de resultaten vermeld van de variantie-analyse met betrekking tot de relatie tussen het beleidsvoerende vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie.

Op grond van de resultaten van Tabel 3 kan het volgende geconcludeerd worden. Type 2 scholen percipiëren de onderwijskundige beleidsruimte als het meest omvangrijk. Type 1 scholen percipiëren deze beleidsruimte als het minst omvangrijk. Type 3 scholen nemen op dit punt een middenpositie in.

Ten aanzien van de perceptie van de beheersmatige beleidsruimte scoren type 2 scho-

Tabel 3

Gemiddelde scores per type school naar beleidsvoerend vermogen op de afhankelijke variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie (toetsingsprocedure: oneway variantie-analyse; Scheffé ( $\alpha = 0.05$ )) ( $n=23$ )

variabelen	type 1	type 2	type 3	F
perceptie onderwijskundige beleidsruimte	3.95	4.15	4.03	1.05
perceptie beheersmatige beleidsruimte	3.39	3.46	3.37	0.11
daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvoering	3.01	3.31	3.46	5.27*
daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering	3.28	3.61	3.73	3.60*
<i>n</i>	12	5	6	

NB: type 1: scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen

type 2: scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen

type 3: scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen

type 3 verschilt significant van type 1 met betrekking tot de variabele de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvoering.

\* $p < .05$

vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

len wederom het hoogst. Type 1 en type 3 scholen percipiëren deze beleidsruimte als het minst omvangrijk.

Verder blijkt uit Tabel 3 dat type 3 scholen het meeste beleid voeren. Deze scholen verschillen duidelijk van type 1 scholen, die het minste beleid voeren op zowel het beheersmatig als het onderwijskundig terrein. Met betrekking tot de onderwijskundige beleidsvoering zijn de gevonden verschillen tussen de typen scholen significant.

Tot slot blijkt dat type 2 scholen de onderwijskundige en beheersmatige beleidsruimte als het meest omvangrijk percipiëren, maar daarentegen niet het meeste beleid voeren. Dit resultaat is tegen de verwachting. Verondersteld werd immers in dit onderzoek dat naarmate scholen meer beleidsruimte percipiëren zij ook meer daadwerkelijk beleid zullen voeren en als zodanig meer beleidsruimte zouden benutten. Op basis van de onderlinge correlaties blijkt dat deze veronderstelling niet plausibel is. De samenhang tussen de perceptie van de beheersmatige beleidsruimte en de daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering is zwak ( $r = .12$ ). Dit geldt eveneens voor de samenhang tussen de perceptie van de onderwijskundige beleidsruimte en de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvoering ( $r = .19$ ).

#### 4.4 De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie

In Tabel 4 staan de resultaten vermeld van de variantie-analyse betreffende de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie naar geleding.

Op grond van Tabel 4 zijn de volgende conclusies te trekken. Er is geen sprake van een significante samenhang tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en de mening van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak over de behoefte van scholen aan deregulering. Ook wordt er geen significante samenhang gevonden tussen het beleidsvoerend vermogen en de mening van de onderscheiden geledingen over de intentionele onderwijskundige en beheersmatige beleidsvoering door scholen als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid. Kijkend naar de verschillen tussen scholen valt op dat op de meeste variabelen het scoringspatroon van de schoolleiding afwijkt van dat van docenten met een coördinatietaak. Door de verschillen in scoringspatronen tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak binnen scholen wordt het trekken van conclusies op het in-

Tabel 4

Gemiddelde scores per type school naar beleidsvoerend vermogen op de afhankelijke variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie naar geleding (toetsingsprocedure: oneway variantie-analyse)

variabelen	type 1	type 2	type 3	F
SCHOOLLEIDING				
behoefte scholen in het algemeen aan invoering kerndoelen	3.63	2.83	3.25	0.98
behoefte scholen in het algemeen aan vergroting bestedingsvrijheid	3.71	4.27	3.50	1.64
behoefte eigen school aan invoering kerndoelen	3.48	2.83	3.33	0.58
behoefte eigen school aan vergroting bestedingsvrijheid	3.71	4.40	3.94	0.97
intentionele onderwijskundige beleidsvoering als gevolg van invoering kerndoelen	3.72	3.90	3.98	0.83
intentionele beheersmatige beleidsvoering als gevolg van vergroting bestedingsvrijheid	4.19	4.39	4.23	0.39
<i>n</i>	12	5	6	
DOCENTEN MET EEN COÖRDINATIETAAK				
behoefte scholen in het algemeen aan invoering kerndoelen	3.61	3.27	3.20	0.86
behoefte scholen in het algemeen aan vergroting bestedingsvrijheid	3.63	3.67	3.73	0.09
behoefte eigen school aan invoering kerndoelen	3.55	3.16	2.92	1.97
behoefte eigen school aan vergroting bestedingsvrijheid	3.58	3.71	3.61	0.12
intentionele onderwijskundige beleidsvoering als gevolg van invoering kerndoelen	3.54	3.57	3.83	1.27
intentionele beheersmatige beleidsvoering als gevolg van vergroting bestedingsvrijheid	3.64	3.48	3.90	0.85
<i>n</i>	12	5	6	
NB: type 1: scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen				
type 2: scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen				
type 3: scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen				
er zijn geen significante verschillen tussen de scholen naar beleidsvoerend vermogen				
vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate				

veau van de school als geheel bemoeilijkt. Dit betekent dat op basis van de gemiddelde scores nauwelijks trends zijn te ontdekken die inzicht geven in de vraag of scholen verschillen in het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie door verschillen in beleidsvoerend vermogen. Slechts voor twee variabelen is dit wel mogelijk.

Zo blijkt dat type 2 scholen meer behoefte hebben aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan type 1 scholen. Type 3 scholen ne-

men een middenpositie in.

Verder blijkt dat type 3 scholen meer onderwijskundig beleid denken te zullen gaan voeren als gevolg van de invoering van kerndoelen dan type 1 scholen. Hierbij nemen type 2 scholen een middenpositie in. Deze laatste bevinding sluit goed aan bij de resultaten die betrekking hebben op de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie. In de huidige situatie voeren type 3 scholen immers ook in grotere

mate onderwijskundig beleid dan type 1 scholen.

## 5 Conclusies en discussie

Bij de beschrijving van de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen vielen twee aspecten op.

1. Bij alle typen scholen bleek dat de schoolleiding meer deelneemt aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein dan docenten. Bij de deelname van beide geleidingen aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein bleken de verschillen tussen de schoolleiding en docenten veel minder groot te zijn. Dit betekent dat de samenwerking tussen de schoolleiding en docenten binnen het beheersmatig domein veel minder ontwikkeld is dan binnen het onderwijskundig domein.

Verder kwam naar voren dat de drie gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen verschillen met betrekking tot de mate waarin er sprake is van samenwerking tussen de schoolleiding en docenten binnen de twee onderscheiden domeinen;

2. Binnen de drie gevonden typen scholen is er geen sprake van consistentie tussen de onderscheiden componenten van het beleidsvoerend vermogen.

Het eerste aspect maakt duidelijk dat de uniformiteitsassumptie, zoals impliciet gehanteerd door de dichotome benadering van schoolorganisaties (cf. Schuit & Slegers, 1990; Schuit et al., 1991) door de resultaten van dit onderzoek niet wordt bevestigd. Deze uniformiteitsassumptie houdt in dat verondersteld wordt dat de organisatiestructuur van alle scholen gelijk is. Aan deze veronderstelling zijn twee dimensies te onderscheiden.

1. Allereerst wordt ervan uitgegaan dat de schoolorganisatie uiteen te leggen is in twee onderscheiden invloedssferen of domeinen. Er is sprake van een volgens bureaucratische principes gereguleerd beheersmatig domein, waarbinnen de schoolleiding dominant is en van een op (semi-)professionele normen gefundeerd onderwijsdomein, waarbinnen de docenten als professionals dominant zijn.

2. De tweede dimensie heeft betrekking op de vermeende scheiding tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein van scholen. Door de dichotome benadering wordt ervan uit gegaan dat er een sterke scheidingslijn loopt tussen deze twee domeinen.

Weliswaar worden er in deze studie twee duidelijk te onderscheiden domeinen gevonden, maar er is zeker geen sprake van een duidelijke scheiding tussen deze domeinen. Met name de schoolleiding begeeft zich nadrukkelijk op het onderwijskundig domein. Ook is het gegeven van belang dat er tussen de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen verschillen bestaan wat betreft de deelname van schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen beide domeinen. Scholen kunnen op dit punt dus niet opgevat worden als een uniforme groep. Dit alles betekent dat de resultaten van dit onderzoek de kritiek op de dichotome benadering ondersteunen: de dichotome benadering geeft een te simpel beeld van het complexe en veelzijdige karakter van schoolorganisaties en staat daardoor een adequate beschrijving van verschillen tussen scholen in de weg. Het is dus van belang om een theoretisch kader te hanteren waarin verschillen tussen de organisatie van scholen expliciet zijn vervat. Hiermee wordt tegelijkertijd de meerwaarde van het werk van Marx, waar verschillen tussen scholen juist centraal staan, voor de theorievorming en het onderzoek naar schoolorganisaties onderstreept.

De vraag die logisch hieruit voortvloeit betreft: in hoeverre is er sprake van een overeenkomst tussen de gevonden typen in dit onderzoek en de door Marx onderscheiden schoolorganisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen (cf. Marx, 1990; vgl. paragraaf 1)? Deze vraag heeft betrekking op de descriptieve waarde van deze modellen (cf. Van der Krogt, 1983). Op grond van de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de door Marx onderscheiden schoolorganisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen niet eenduidig worden teruggevonden. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat binnen de gevonden typen geen consistenties worden gevonden tussen de componenten van het beleidsvoerend vermogen. Dit betreft het hierboven genoemde tweede aspect dat opvalt bij de beschrijving van de ge-



vonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen. Marx (1990) gaat namelijk bij de beschrijving van de schoolorganisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen ervan uit dat er sprake is van consistentie tussen de componenten van ieder model. Bij de beschrijving van de clusters werd reeds opgemerkt dat door het ontbreken van deze consistenties bij de gevonden typen het onmogelijk wordt de clusters integraal te beschrijven in termen van beleidsvoerend vermogen. Een beschrijving in termen van de afzonderlijke componenten lijkt in deze situatie zinvoller.

Hoe verhouden de resultaten zich nu tot het in paragraaf 1 aangegeven theoretische uitgangspunt waarin een ver doorgevoerde afstemming van het beheersmatig en onderwijskundig domein als een belangrijke voorwaarde wordt gezien voor het voeren van beleid door scholen?

Het onderwijskundig domein is traditioneel het terrein waarop docenten dominant zijn. Er is binnen de onderzochte scholen duidelijk sprake van een doorbreking van deze dominantie omdat de schoolleiding ook actief is binnen dit domein. Er is dus op alle scholen sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van onderwijskundige taken. Echter, in het kader van het voeren van onderwijskundig beleid is het van belang dat deze gezamenlijke verantwoordelijkheid onverlet laat dat onderwijs de primaire taak is van docenten. Zo blijkt immers dat op scholen die het meeste onderwijskundig beleid voeren, dit zijn de scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen, het verschil tussen de deelname van de schoolleiding en docenten binnen het onderwijskundig domein relatief gezien het grootst is. De samenwerking tussen de beide geledingen binnen het onderwijskundig domein is op dit type school derhalve het minst ontwikkeld.

Uit de resultaten blijkt dat de samenwerking tussen de schoolleiding en docenten binnen het beheersmatig domein niet in even grote mate is ontwikkeld als binnen het onderwijskundig domein. Op alle onderzochte scholen blijkt de schoolleiding duidelijk dominant te zijn op het beheersmatig domein. Wel blijkt dat op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen docenten in grotere mate deelnemen aan de beleidsvoering binnen het

beheersmatig domein. Deze scholen voeren bovendien meer beheersmatig beleid dan de scholen die tot de andere twee onderscheiden typen scholen behoren. Dit laatste gegeven maakt de aanname plausibel dat datgene wat voor het onderwijskundig domein geldt ook van toepassing is op het beheersmatig domein. Dit betekent dat ook in het kader van het voeren van beheersmatig beleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de schoolleiding en docenten voor beheersmatige taken van belang is. Echter, deze gezamenlijke verantwoordelijkheid dient onverlet te laten dat beheer en management tot de primaire taak van de schoolleiding behoort.

De beschreven resultaten suggereren dat het eerder genoemde theoretische uitgangspunt nuancering verdient. Scholen zijn weliswaar in staat meer beleid te voeren als de schoolleiding en docenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor beheersmatige en onderwijskundige taken. Echter, deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is slechts dan functioneel voor de beleidsvoering door scholen indien er sprake is van een duidelijke taakverdeling. De schoolleiding dient primair verantwoordelijk te zijn voor taken die het beheer en het management aangaan en docenten dienen de primaire verantwoordelijkheid te hebben voor taken die het onderwijs betreffen. Anders geformuleerd: de schoolleiding moet niet op de stoel van de docent gaan zitten noch de docent op die van de schoolleiding. Zo gezien is er derhalve sprake van een spanningsveld bij de besluitvorming binnen scholen dat sterk gerelateerd is aan de wijze waarop het dagelijkse werk verdeeld wordt. Het vinden van een functioneel evenwicht zal voor scholen niet makkelijk zijn, maar blijkt wel van belang om de beleidsvoering door scholen te bevorderen. Wij veronderstellen dat het beleid van deregulering deze spanning met betrekking tot de beleidsvoering binnen scholen zal opvoeren. Het is de vraag of scholen zijn toegerust om het beleid van deregulering dat door de overheid wordt voorgestaan tot een succes te maken als docenten niet de ruimte krijgen om te participeren binnen het beheersmatig domein.

## 6 Kanttekeningen

Bij de resultaten van dit onderzoek willen we drie kanttekeningen plaatsen. Een eerste kanttekening betreft de respons. De geringe bereidheid van scholen om mee te doen aan het onderzoek doet de vraag rijzen of toekomstig grootschalig veldonderzoek naar onderwerpen die vergelijkbaar zijn met die van dit onderzoek nog haalbaar is. Uit een navraag naar de reden waarom scholen niet bereid waren om mee te doen, bleek dat de belangrijkste redenen tijdgebrek (36.0%) en teveel aanvragen (20.3%) waren. De reden dat het onderzoek een te gering schoolbelang zou hebben, komt verhoudingsgewijs het minste voor (4.7%). Dit is een geruststellende gedachte. Het tamelijk abstracte karakter van het onderwerp van dit onderzoek zou immers tot gevolg kunnen hebben dat scholen het onderwerp minder relevant vinden voor de onderwijspraktijk en om deze reden afzien van verdere deelname. Het hierboven weergegeven beeld van de door scholen aangegeven redenen om niet aan het onderzoek deel te nemen, lijkt dit te weerleggen.

Door het kleine aantal scholen dat in het onderzoek betrokken is, neemt de betrouwbaarheid van de onderzochte gegevens voor de totale populatie sterk af<sup>4</sup>. Daarbij komt dat de steekproefomvang is opgehoogd met niet at random geselecteerde scholen. Hierdoor is het niet duidelijk in welke mate de gevonden gegevens te generaliseren zijn naar de totale populatie. Gezien deze problemen is een bezinning op de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethode gewenst (cf. Theirlinck, 1987; Hylkema, 1990; Van Opdorp, 1991).

Een tweede kanttekening betreft de beantwoording van de vraag naar de betekenis van het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie. Zoals hierboven reeds werd aangegeven (zie par.4.4, Tabel 4), kan op basis van de resultaten van dit onderzoek de derde vraagstelling niet eenduidig worden beantwoord. In het kader van het onderwijsbeleid in de richting van deregulering valt dit te betreuren. Immers, een belangrijke gedachte achter het dereguleringsbeleid van de overheid is dat vergroting van de zelfverantwoordelijkheid van scholen bijdraagt aan een efficiënte en effectieve werking

van het onderwijsbestel. Daarbij wordt van de veronderstelling uitgegaan dat scholen deze zelfverantwoordelijkheid ook op zich nemen. Het overheidsbeleid in de richting van deregulering zal pas dan succesvol zijn als scholen ook optimaal gebruik maken van de grotere beleidsruimte. Dit onderzoek had een eerste bijdrage kunnen leveren aan de empirische verificatie van deze veronderstelling. Het voorafgaande maakt duidelijk dat dit echter niet gelukt is. Hierdoor blijft het voornamelijk de vraag of de veronderstelling achter het dereguleringsbeleid van de overheid dat scholen de hun toebedachte zelfverantwoordelijkheid ook op zich nemen, houdbaar is. Toekomstig schoolorganisatie-onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie is gewenst om deze vraag definitief te kunnen beantwoorden. Bovendien is het antwoord op deze vraag van belang voor de succesvolle implementatie van het dereguleringsbeleid van de overheid.

Een derde kanttekening heeft betrekking op de validiteit van de gevonden typen. Uit dit onderzoek blijkt dat de door Marx conceptueel consistent beschreven schoolorganisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen niet eenduidig worden teruggevonden. Verder onderzoek naar het beleidsvoerend vermogen van scholen is daarom ook gewenst. Dit vervolgonderzoek dient o.i. de consistentiethese, zoals door Marx gehanteerd nader empirisch te toetsen, zodat meer duidelijkheid verkregen wordt over de werkelijkheidswaarde van de schoolorganisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen.

## Noten

1. Correcer is het om in dit verband te spreken over 'de relatief autonome school'. Het feit dat scholen maatschappelijke functies vervullen en een financiële afhankelijkheidsrelatie kennen, maakt dat er geen sprake is en kan zijn van een totale autonomie van scholen (cf. Leune, 1970). Om deze reden wordt in het vervolg van dit artikel steeds gesproken over 'de relatief autonome school'.

2. Bij deze selectie hebben de volgende twee criteria een rol gespeeld:
  - \* per school moeten er minstens 4 respondenten zijn;
  - \* binnen elke school moeten zowel leden van de schoolleiding als docenten met een coördinatie-taak de vragenlijsten hebben ingevuld.
3. Bij de indeling naar regio is als volgt te werk gegaan. Noord: Friesland, Groningen en Flevoland; Oost: Overijssel, Gelderland en Drenthe; Zuid: Noord-Brabant en Limburg; West: Zuid-Holland, Zeeland, Utrecht en Noord-Holland.
4. De powerwaarden in het onderzoek liggen, zelfs bij een ophoging van de significantiegrens ( $p < .10$ ), niet boven de .50 (cf. Slegers, 1991).

## Literatuur

- Bidwell, Chr. (1970). The school as a formal organization. In J. March (Ed.), *Handbook of organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Caluwé, L. de, Marx, E., & Petri, M. (1988). *Schooldevelopment: Models and change. ISIP-technical report*. Leuven: Acco.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Coolen, J. (1983). Overheidsregulering: probleemdefinities en mogelijke remedies. *Openbare Uitgaven*, 15, 141-157.
- Esch, W.J.M. van (1988). *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Genemans, L. (Red.). (1987). *Autonomie van scholen en deregulering*. Nijmegen: ITS.
- Giesbers, J., & Marx, E. (1986). Autonomie versus centrale regelgeving: een verkenning. *Pedagogisch Tijdschrift*, 11, 305-313.
- Giesbers, J., Schuit, H., & Silverentand, R. (1987). Beleidsvorming in relatief autonome schoolorganisaties. In J. Giesbers, Th. Bergen & C. Morsch (Red.), *Professionalisering van onderwijsgeven-den*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Hanson, M.E. (1979). *Educational administration and organizational behavior*. Boston: Allyn and Bacon.
- Hoewijk, R. van (1989). Cultuur in schoolorganisatie. *Handboek schoolorganisatie en onderwijsmanagement*, 2130. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Hüttner, H.J.M. (1985). *Multi-level onderzoek: de operationalisatie van omgevingskenmerken*. Nijmegen: ITS.
- Hylkema, W. (1990). *Docenten en hun vaksecties*. Academisch proefschrift, Katholieke Universiteit, Nijmegen.
- Imants, J. (1990). Variatie in schoolculturen en de verhouding tussen het professionele en bureaucratische domein in scholen. In J.H.G.I. Giesbers & F.J. van der Krogt (Red.), *Werken met modellen in organisaties*. Alphen a/d Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Krogt, F. van der, & Weyzen, W. (1982). *Variaties in schoolorganisaties*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Krogt, F. van der (1983). *Probleemoplossing en beleidsvorming in scholen*. Leiden: Rijksuniversiteit.
- Krogt, F.J. van der, & Oosting, J. (1990). Op zoek naar empirische configuraties in scholen. In J.H.G.I. Giesbers & F.J. van der Krogt (Red.), *Werken met modellen in organisaties*. Alphen a/d Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Laemers, M. (1987). *Schoolbesturen en juridische marges inzake onderwijsvrijheid*. Nijmegen: ITS.
- Leune, J.M.G. (1970). Functies en dysfuncties van de autonome school. *Pedagogische Studiën*, 47, 308-314.
- 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*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Lortie, D. (1969). The balance of control and autonomy in elementary schoolteaching. In A. Etzioni (Ed.), *The semi-professions and their organization*. New York: The Free Press.
- Marwijk Kooy-von Baumhauer, L. van (1984). *Scholen verschillen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Marx, E.C.H. (1975). *De organisatie van scholengemeenschappen in onderwijskundige optiek*. Groningen: Tjeenk Willink.
- Marx, E. (1987). Vermogen van scholen tot het voeren van bestuurlijk beleid. In L. Genemans (Red.), *Autonomie van scholen en deregulering*. Nijmegen: ITS.
- Marx, E.C.H. (1988). De uitkomsten van de OTO-gevalstudies, organisatiekundig gezien. *Meso*, 38, 20-32.
- Marx, E. (1990). *Schoolontwikkeling en milieu*. Alphen a/d Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (1987). *Wetsvoorstel 'basisvorming'*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988a). *De school op weg naar 2000*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988b). *Hoofdlijnennotitie Formatiebudgetsysteem*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988c). *Regeling herziening bekostigingsstelsel voortgezet onderwijs*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Nota tot wijziging van het wetsvoorstel basisvorming*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Newmann, F.M., Rutter, R.A., & Smith, M.S. (1989). Organizational factors that affect school sense of efficacy, community and expectations. *Sociology of Education*, 62, 221-238.
- NKSR (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school*. 's-Gravenhage: NKSR.
- Opdorp, C.A.W. van (1991). *Problemen van docenten*. Academisch proefschrift, Katholieke universiteit, Nijmegen.
- OTO (1987). *Leraar tot (welke prijs. Voorlopig eindverslag van het onderzoek 'Taak en Organisatie'*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Pelkmans, A., & Vrieze, G. (1987). *Meer over coördinatie en management*. Nijmegen: ITS.
- Petri, M., & Caluwé, L. de (1990). Van schoolmodel naar ontwikkelingsinstrument. In J.H.G.I. Giesbers, & F.J. van der Krogt (Red.), *Werken met modellen in organisaties*. Alphen a/d Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Schuit, H. (1992). *Organisatieproblemen in het voortgezet onderwijs*. Dissertatie (in voorbereiding).
- Schuit, H., & Sleegers, P. (1990). De schoolorganisatiemodellen van Marx als alternatief voor de dichotome benadering van scholen. In J.H.G.I. Giesbers & F.J. van der Krogt (Red.), *Werken met modellen in organisaties*. Alphen a/d Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Schuit, H., Sleegers, P., & Giesbers, J. (1991). *The dual character of schools as organisations*. Sheffield: Sheffield papers in Education Management.
- Sleegers, P.J.C. (1991). *Schoolen beleidsvoering*. Academische proefschrift, Katholieke Universiteit, Nijmegen.
- Sleegers, P., & Bergen, Th. (1990). Deregulering en kwaliteitsbevordering van het onderwijs. *IDEA*, 11, 102-108.
- Sleegers, P., & Giesbers, J.H.G.I. (1990). De rol van de schoolleiding en docenten bij de beleidsvoering door scholen. In Th. Wubbels, Th.C.M. Bergen & F.A.J. Korthagen (Red.), *VELON-jaarboek: recent onderzoek over onderwijs en opleiding*. Utrecht: W.C.C., Velon.
- Sleegers, P., & Giesbers, J. (1991). Het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte. *Meso*, 59, 2-10.
- Sleegers, P., & Rooyen, A. van (1989). Autonomievergroting en het benutten van de beleidsruimte door scholen. *Pedagogisch Tijdschrift*, 14, 327-336.
- Smets, P. (1985). *Koördinatie en management in het Voortgezet Onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smets, P. (1986). Middenmanagement in het onderwijs. In A.M.L. van Wieringen (Red.), *Management van onderwijsinstellingen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Staessens, K., & Vandenberghe, R. (1990). De professionele cultuur in basisscholen – een kwalitatief onderzoek van scholen in vernieuwing. In J. Imants & W. Weyzen (Red.), *Organisatie van onderwijsinstellingen*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Theirlynck, H. (1987). Onderzoekers zijn bezorgd over teruglopende medewerking van scholen. *Didactief*, 17 (6), 6-11.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Weick, K. (1982). Administering education in loosely coupled schools. *Phi Delta Kappan*, 673-676.

Manuscript aanvaard 19-5-1992

## Auteurs

P.J.C. Sleegers, Th.C.M. Bergen en J.H.G.I. Giesbers zijn respectievelijk als universitair docent, universitair hoofddocent en hoogleraar verbonden aan de Vakgroep Onderwijskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Adres: Vakgroep Onderwijskunde Nijmegen (VON), Katholieke Universiteit Nijmegen, Erasmusplein 1, 6525 GE Nijmegen.



# Abstract

## School and policy-making

P.J.C. Slegers, Th.C.M. Bergen & J.H.G.I. Giesbers.  
Pedagogische Studiën, 1992, 69, 177-199.

The central questions of the study reported in this article were:

1. Is it possible to distinguish types of schools on the basis of their policy-making capacity?
2. Do schools currently differ in their use of the scope for policy-making as a result of differences in policy-making capacity?
3. Do schools in a situation of greater autonomy differ in their use of the scope for policy-making as a result of differences in policy-making capacity?

Because a fully deregulated schoolsystem did not exist at the time of the execution of this research, the intentional, not the actual, behaviour of schools has been investigated.

In a survey amongst 57 schoolmanagers and 143 middle managers of 23 comprehensives, the above questions were tackled.

The typological research concerning the first question resulted in a threefold typology: schools with a hierarchically oriented policy-making capacity (type 1); schools with a reduced colleague oriented policy-making capacity (type 2); schools with a colleague oriented policy-making capacity (type 3). As to the second question it appeared that type 1 schools exercise the least instructional and administrative policy, type 3 the most, whereas type 2 schools occupy a middle position. The results of this research do not make it possible to answer the third question unambiguously because of the lack of a significant connection as well as unanimity amongst schoolmanagers and middle managers regarding the intentional behaviour of schools. This article reports the above and other findings, i.a. the datum that schools (also) differ in their policy-making capacity and the use of the scope for policy-making.

## Bijlage 1

Overzicht van de 22 onderscheiden taken naar de door Hanson (1979) onderscheiden domeinen of invloedssferen.

### Beheersmatig domein

- relaties met overige instellingen
- aanstelling onderwijsondersteunend personeel
  - relaties met inspectie
  - vaste aanstelling docenten
  - toelating leerlingen
- verdeling taak- en diensteenheden
- aanschaf leer- en hulpmiddelen
- ontslag vast aangestelde docenten
  - verdeling leraarslessen

### Onderwijskundig domein

- afspraken op schoolniveau over didactiek
  - afstemming leerinhouden per vak
- afspraken op schoolniveau over toetsing
- keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken
- afstemming leerinhouden van meerdere vakken
  - opzet en werkwijze leerlingbegeleiding
    - keuze leer- en hulpmiddelen
- afspraken op schoolniveau over onderwijsdoelen
  - opzet en werkwijze brugperiode

### Contested zone

- verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten
  - beoordeling docenten
  - benoeming nieuwe docenten
- besteding vrije ruimte in de lessentabel (N2 + N0-uren)

## Bijlage 2

Overzicht van de op basis van PC-analyses tot stand gekomen samengestelde variabelen (niveau van de individuele respondent)

Tabel 1

Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerend vermogen.

variabelen (schalen)	alpha	gem.	sd
<i>leerlingbegeleiding</i>			
* docentgelieerde leerlingbegeleiding	.64	3.21	.66
* specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding	.62	3.49	.61
<i>schoolleiding</i>			
* betrokkenheid schoolleiding	.75	3.19	.42
* toegankelijkheid schoolleiding	.67	2.39	.53
<i>organisatiestructuur</i>			
* deelname schoolleiding en docenten aan beleidsvoering beheersmatig domein	.98	2.67	1.31
* deelname schoolleiding en docenten aan beleidsvoering onderwijskundig domein	.90	3.36	.71

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 2

Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie

variabelen (schalen)	alpha	gem.	sd
<i>perceptie beleidsruimte</i>			
* perceptie onderwijskundige beleidsruimte	.86	4.00	.66
* perceptie beheersmatige beleidsruimte	.83	3.36	.81
<i>daadwerkelijke beleidsvoering</i>			
* daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering	.95	3.28	.94
* daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvoering	.93	3.10	.79

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 3

Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie

variabelen (schalen)	alpha	gem.	sd
<i>behoefte scholen aan deregulering</i>			
* behoefte scholen in het algemeen aan invoering kerndoelen	-	3.50	1.27
* behoefte scholen in het algemeen aan vergroting bestedingsvrijheid	-	3.71	1.05
* behoefte eigen school aan invoering kerndoelen	-	3.37	1.32
* behoefte eigen school aan vergroting bestedingsvrijheid	-	3.69	1.10
<i>intentionele beleidsvoering</i>			
* intentionele onderwijskundige beleidsvoering als gevolg van invoering kerndoelen	.92	3.60	.73
* intentionele beheersmatige beleidsvoering als gevolg van vergroting bestedingsvrijheid	.94	3.74	.85

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

De variabelen die betrekking hebben op de behoefte van scholen aan deregulering betreffen afzonderlijke items. Van daar dat bij deze variabelen geen alpha-waarden worden vermeld.