

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/114024>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

School en Beleidsvoering

Een onderzoek naar de relatie tussen
het beleidsvoerend vermogen van scholen
en
het benutten van de beleidsruimte door scholen

P.J.C. Slegers

School en beleidsvoering

School en beleidsvoering

**Een onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen
en het benutten van de beleidsruimte door scholen.**

**Een wetenschappelijke proeve op het gebied
van de sociale wetenschappen, in het bijzonder
de onderwijskunde.**

PROEFSCHRIFT

**ter verkrijging van de graad van doctor aan
de Katholieke Universiteit Nijmegen,
volgens besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen op
dinsdag 26 november 1991,
des namiddags te 3.30 uur**

door

Petrus Johannes Cornelis Slegers

**geboren op 17 juli 1962
te Eindhoven**

© Copyright P.J.C. Slegers

Druk: Universiteitsdrukkerij Nijmegen

Omslagontwerp: 'STUDIO ANNEKE BERGEN' Ooy-Nijmegen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Slegers, Petrus Johannes Cornelis

School en beleidsvoering: een onderzoek naar de relatie tussen het
beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte
door scholen / Petrus Johannes Cornelis Slegers. - [S.1. : s.n.]. - III.

Proefschrift Nijmegen. - Met lit.opg. - Met samenvatting in het Engels

ISBN 90-9004507-4 geb.

Trefw.: schoolorganisatie ; onderzoek / management in het onderwijs ; onderzoek /
onderwijsbeleid ; onderzoek.

Promotor: Prof. dr. J.H.G.I. Giesbers

Co-promotor: Dr. Th.C.M. Bergen

Voor Chris en Thomas

VOORWOORD

In dit proefschrift wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de samenhang tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen.

Graag dank ik alle personen die op enigerlei wijze hebben bijgedragen aan de uitvoering van dit onderzoek.

Allereerst wil ik de docenten en de leden van de schoolleiding bedanken die aan dit onderzoek hebben deelgenomen. Zonder hun medewerking was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar mijn promotor Jan Giesbers en copromotor Theo Bergen. Hun steun, begrip en vertrouwen heb ik als zeer waardevol ervaren.

Anton Wesselingh en Ton Pelkmans dank ik voor hun constructieve bijdrage bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Zij hebben alle hoofdstukken van het manuscript van kritisch commentaar voorzien.

Alle collega's van het Facultair Instituut AOLO wil ik bedanken voor de collegialiteit die ik van hen heb mogen ondervinden. In het bijzonder wil ik mijn collega Hance Schuit bedanken. De vele discussies die ik met hem heb gevoerd, hebben bijgedragen aan de ordening van mijn gedachten. Vero Tan ben ik dank verschuldigd voor haar hulp bij de organisatie van het survey-onderzoek. Jan-Willem Diepenbroek en Elize Riemeijer dank ik voor hun bijdrage die zij als student-assistenten aan het onderzoek hebben geleverd. Een woord van dank komt ook toe aan Mien van Houtum die behulpzaam was bij het uittypen van de vragenlijsten, figuren, tabellen en referenties. Mariëlle Entken dank ik voor haar nauwgezette correctie van de tekst op typefouten, verwijzingen en inconsistenties.

Harrie Harings, Jan van Leeuwe en Hubert Korzilius wil ik bedanken voor hun waardevolle methodologische en statistische adviezen, maar zeer zeker ook voor hun collegiaal medeleven.

Twan Hendricks was behulpzaam bij de totstandkoming van de Engelse samenvatting. Anneke Bergen was verantwoordelijk voor het ontwerp van de kaft. Ik dank hen voor deze specialistische hulp.

Mijn vrienden en vriendinnen ben ik veel dank verschuldigd voor hun steun en belangstelling. Zij zorgden steeds weer voor de noodzakelijke relativering van mijn werk. De momenten die ik samen met hen heb doorgebracht, heb ik als zeer prettig ervaren.

In het bijzonder dank ik mijn ouders. Hun zorg en warmte hebben mij zelfvertrouwen en doorzettingsvermogen gegeven, waardoor ik steeds datgene heb kunnen afmaken waaraan ik ben begonnen.

Tenslotte wil ik Chris en Thomas bedanken, aan wie mijn proefschrift is opgedragen.

Nijmegen, september 1991.

INHOUD

INLEIDING	1
1 HET BELEIDSVOEREND VERMOGEN VAN SCHOLEN	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Beleid en beleidsvorming	7
1.3 Beleid voeren en het beleidsvoerend vermogen van scholen	10
1.4 De afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen als voorwaarde voor het voeren van beleid	20
1.5 Samenvatting	27
2 DE BELEIDSRUIMTE VAN SCHOLEN EN DEREGULERING	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Vrijheid van onderwijs	29
2.3 De bevoegdheden van schoolbesturen	31
2.4 Reguleringskritieken en deregulering	33
2.5 Deregulering en het onderwijsbeleid	38
2.6 Samenvatting	44
3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	45
3.1 Inleiding	45
3.2 De probleemstelling van deze studie	45
3.3 Operationalisatie	47
3.4 Variabelenmodel	56
3.5 Samenvatting	58

4	OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	61
4.1	Inleiding	61
4.2	De ontwikkeling van de vragenlijst	61
4.3	Selectie van de onderzoekseenheden	65
4.4	Analyses	68
4.5	Procedure	70
4.6	Samenvatting	71
5	DE RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK	73
5.1	Inleiding	73
5.2	Responsgegevens	77
5.3	Beschrijving van de onderzoeksgroep	81
5.4	Totstandkoming van de samengestelde onafhankelijke variabelen	83
5.4.1	De leerlingbegeleiding	83
5.4.2	De manier van leiding geven van de schoolleiding	84
5.4.3	De organisatiestructuur	85
5.4.4	Tussenbalans	88
5.5	Samenhang tussen omvang en beleidsvoerend vermogen	90
5.6	Op zoek naar typen scholen	93
5.7	Samenhang tussen typen scholen en onderwijsprofiel	98
5.8	Verschillen tussen de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen als gevolg van verschillen in school- en situatiekenmerken	101
5.9	Totstandkoming van de samengestelde afhankelijke variabelen	103
5.9.1	De gepercipieerde beleidsruimte	103
5.9.2	De daadwerkelijke beleidsvorming	104
5.9.3	De daadwerkelijke beleidsuitvoering	105
5.9.4	Behoeftte aan deregulering	105
5.9.5	De invoering van kerndoelen	107
5.9.6	De vergroting van de bestedingsvrijheid	108
5.9.7	Tussenbalans	109

5.10	Het benutten van de beleidsruimte door scholen	111
5.10.1	Het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie	113
5.10.2	Het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie	114
5.11	Verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen door verschillen in school- en situatiekenmerken	116
5.12	De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte	119
5.12.1	De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie	119
5.12.2	De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie	121
6	CONCLUSIES, IMPLICATIES EN AANBEVELINGEN	125
6.1	Inleiding	125
6.2	De plaatsbepaling van deze studie	125
6.3	Conclusies met betrekking tot het beleidsvoerend vermogen	127
6.4	Verschillen tussen de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen als gevolg van verschillen in school- en situatiekenmerken	131
6.5	Conclusies met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte	133
6.6	Verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen door verschillen in school- en situatiekenmerken	136
6.7	De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie	137
6.8	De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie	139
6.9	Evaluatie van de resultaten	140
6.10	Kanttekeningen bij deze studie	145
6.11	Implicaties en aanbevelingen voor de theorievorming en het onderzoek naar schoolorganisaties	148

6.12	Implicaties en aanbevelingen voor het onderwijsbeleid	156
6.13	Implicaties en aanbevelingen voor de praktijk van het schoolorganisatie-advieswerk	160
6.14	Tot besluit	163
SAMENVATTING		165
SUMMARY		169
LITERATUUR		173
BIJLAGEN		179
Bijlage 1	Vragenlijsten	180
Bijlage 2	Totstandkoming samengestelde variabelen	204
Bijlage 3	Correlaties	217
CURRICULUM VITAE		219

INLEIDING

In 1985 kwamen de deelnemers aan een conferentie van het European Forum on Educational Administration op grond van schoolbezoeken en bestudering van het Nederlandse onderwijsbestel tot de volgende conclusie: scholen zijn zich onvoldoende bewust van de beleidsruimte waarover ze beschikken (Liket, Van Marwijk Kooy-von Baumhauer & Van Bruggen, 1985). Hierdoor benutten scholen de hen ter beschikking staande beleidsruimte niet of nauwelijks. Giesbers, Schuit en Silverentand (1987) stellen dan ook dat empirisch onderzoek naar deze onderbenutting dringend gewenst is. Deze studie tracht hiertoe een bijdrage te leveren.

Of scholen de beleidsruimte benutten wordt voor een groot gedeelte bepaald door de mate waarin zij geëquipeerd zijn om zelfstandig beleid te voeren. In de literatuur wordt de mate waarin scholen in staat zijn om zelfstandig beleid te voeren aangeduid met het beleidsvoerend vermogen (cf. Marx, 1987). Dit beleidsvoerend vermogen vereist een zekere ontwikkeling van de organisatiestructuur van scholen. De organisatiestructuur van scholen omvat onder andere de vormgeving en vaststelling van taken en bevoegdheden met betrekking tot het proces van beleidsvoering. De organisatiestructuur die binnen scholen wordt aangebracht heeft derhalve mede de bedoeling de beleidsvoering effectief te maken (cf. Marx, 1988).

De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen vormt het centrale onderwerp van deze studie.

De keuze voor dit onderwerp is te verduidelijken door de achtergronden van deze studie aan te geven. De volgende twee achtergronden zijn van belang.

De *eerste achtergrond* van deze studie wordt gevormd door het VF-onderzoeksprogramma 'Functioneren van docenten en schoolleiding' van het Facultair Instituut Algemene Onderwijskunde Nijmegen, thans Vakgroep Onderwijskunde Nijmegen van de KUN. De centrale doelstelling van dit onderzoeksprogramma is inzicht te verwerven in de wijze waarop het professioneel handelen van docenten en schoolleiding kan worden ontwikkeld. Binnen het programma worden twee onderzoekslijnen onderscheiden (cf. Slegers, Bergen & Giesbers, 1990). De eerste onderzoekslijn richt zich op de bestudering van het functioneren van docenten in de klas (micro-taakveld). Binnen deze onderzoekslijn staat de volgende vraagstelling centraal: welke kenmerken van docenten zijn van belang voor het succesvol functioneren tijdens hun beroepsuitoefening op klasniveau?

De tweede onderzoekslijn heeft betrekking op het onderzoek naar het functioneren van docenten op schoolniveau (meso-taakveld). Een belangrijke determinant voor dit functioneren van docenten op het meso-taakveld is de organisatorische vormgeving van scholen. De schoolleiding levert bij de uitoefening van haar taken een belangrijke bijdrage aan de wijze waarop deze organisatorische vormgeving van scholen gestalte krijgt. Dit maakt dat de tweede onderzoekslijn ge-

richt is op de bestudering van effecten van organisatorische en beleidsmatige condities binnen scholen op het functioneren van docenten én schoolleiding. Hierbij staat de volgende vraagstelling centraal: welke kenmerken in de schoolorganisatie zijn van belang voor het succesvol functioneren van docenten en schoolleiding.

Binnen de tweede onderzoekslijn zijn een tweetal onderzoeken reeds uitgevoerd. Het eerste onderzoek betreft een onderzoek naar het functioneren van vaksecties als doelgeoriënteerd samenwerkingsverband (Hylkema, 1990). Dit onderzoek heeft enerzijds de interne structuur van de vaksectie (Nederlands, geschiedenis en wiskunde) als onderzoeksobject en anderzijds de relatie die de vaksectie onderhoudt met andere organen in de school. In dit kader is onder andere nagegaan welke functies de vaksectie vervult danwel toebedacht krijgt, welke output de vaksectie oplevert en welke eisen aan deze output worden gesteld.

Het tweede onderzoek is een onderzoek naar problemen die docenten ervaren met hun schoolorganisatie (Schuit, 1991). Het onderwerp van dit onderzoek is voortgekomen uit een onderzoek van Peters (1985) waarin een inventarisatie is gemaakt van probleemsituaties waarmee docenten geconfronteerd worden tijdens de uitoefening van hun beroep. Uit dit laatste onderzoek kwam naar voren dat in totaal 37,1% van de probleemsituaties die door docenten werden genoemd betrekking hadden op organisatieaspecten van hun functie. Schuit heeft deze bevinding als uitgangspunt genomen voor zijn onderzoek. Hij verlaat daarbij echter de concrete situatiespecifieke benadering van Peters en richt zich op de structurele dimensie van de organisatie van scholen.

De onderhavige studie is te plaatsen binnen de tweede onderzoekslijn van het VF-programma 'Functioneren van docenten en schoolleiding'. Als zodanig zet deze studie het onderzoek naar de effecten van organisatorische en beleidsmatige condities binnen scholen op het functioneren van docenten en schoolleiding voort.

De *tweede achtergrond* van deze studie wordt gevormd door de ontwikkelingen in het onderwijsbeleid. Het streven naar deregulering is een beleidsdoelstelling waaraan door het Ministerie van O & W een hoge prioriteit wordt toegekend. In diverse nota's ('Minder regels, meer ruimte', 1985; 'Meer over management', 1985), wetsvoorstellen (Wetsvoorstel 'regeling herziening bekostingssystematiek v.o.', 1988; Wetsvoorstel 'basisvorming', 1987) en ministeriële notities ('De school op weg naar 2000', 1988; 'Hoofdlijnennotitie formatiebudgetsysteem', 1988) komt het begrip deregulering steeds terug. Nieuwe beleidsvoorstellen worden niet alleen beoordeeld op basis van inhoudelijke criteria maar tevens naar de mate waarin ze een bijdrage leveren aan deregulering in het onderwijs. De visie op de wijze waarop het Ministerie van O & W de komende jaren het onderwijsbestel wil besturen wordt het meest duidelijk verwoord in de ministeriële notitie 'De school op weg naar 2000'. Het is hier niet de plaats om op deze notitie nader in te gaan. Dit zal plaatsvinden in hoofdstuk 2 van deze studie. Wel wordt hier kort het algemene beeld van de school van de toekomst weergegeven zoals dat in die notitie tot uitdruk-

king komt. Dit beeld schetst ons een school die in de toekomst autonoom functioneert en in staat wordt gesteld zelfstandig beleid te voeren, hetgeen naar men verwacht de kwaliteit van het onderwijs ten goede zal komen.

Het streven naar deregulering dient ertoe bij te dragen dat de regelgeving vanuit het Ministerie van O & W een globaler, minder gedetailleerd karakter krijgt. Er wordt gestreefd naar een besturen op afstand. Dit impliceert dat scholen meer ruimte krijgen om zelfstandig beleid te voeren. Immers, als de overheid minder wenst te regelen neemt de beleidsruimte van scholen toe. Hierdoor wordt de externe autonomie in termen van Giesbers en Marx (1986) van scholen vergroot. Deze vergroting van de externe autonomie heeft consequenties voor de interne autonomie van scholen. Onder interne autonomie van scholen verstaan Giesbers en Marx (1986) de beleidsruimte waarover geledingen (schoolbestuur, schoolleiding, docenten) binnen de school ten opzichte van elkaar beschikken bij de uitvoering van hun taken. Hoewel beide genoemde begrippen en de daarmee samenhangende processen verschillen qua gerichtheid en niveau van werkzaamheid, zijn ze in feite complementair.

Probleemstelling van deze studie

Zoals hierboven reeds naar voren is gekomen, is de organisatiestructuur van scholen te beschouwen als een 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 schoolorganisatie sterk vanuit een dichotoom conceptueel kader beschreven. Hoewel 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)) beschreven is, hebben deze benaderingen gemeen dat ze de schoolorganisatie uiteenleggen in een onderwijskundig en een beheersmatig domein, die betrekkelijk los van elkaar functioneren (cf. Schuit & Slegers, 1990). Het onderwijskundig domein is het domein dat het primaire proces van de school, te weten het verzorgen van onderwijs, betreft. In dit domein zijn de docenten dominant en gelden (semi-) professionele normen. Het beheersmatig domein omvat zaken die een randvoorwaardelijke functie hebben met betrekking tot het primaire proces van de school. Dit domein is het terrein van de directie en wordt volgens bureau-cratistische principes gereguleerd.

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, 1990a). De onderzoeken van Van der Krogt en Weyzen (1982); Van der Krogt (1983); Smets (1985) en Pelkmans en Vrieze (1987) maken aannemelijk dat een afstemming van deze twee domeinen binnen scholen een belangrijke voorwaarde is voor

het beleidsvoerend vermogen van scholen. Deze onderzoeken naar aspecten van de organisatiestructuur zijn kleinschalig en maken gebruik van de casestudy methode. Het is zinvol om de bevindingen van deze onderzoeken te relateren aan uitkomsten van een survey-onderzoek en empirische gegevens te verzamelen over het benutten van de beleidsruimte door scholen. Van Esch (1988) heeft onderzoek gedaan naar het benutten van de beleidsruimte, maar hierbij staat niet de school als eenheid centraal. Hij richt zich op de bestuurlijke en organisatorische factoren die van invloed zijn op het benutten van de beleidsruimte door bijzondere schoolbesturen.

Empirische gegevens over het centrale onderwerp van deze studie, de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte, ontbreken vooralsnog. De theoretische aanzetten die betrekking hebben op deze relatie kennen geen empirische fundering en zijn gebaseerd op veronderstellingen. Daarbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de mate waarin scholen beleidsruimte als externe conditie nodig hebben, afhankelijk is van de wijze waarop de organisatiestructuur is vormgegeven (cf. NKSJ discussienota 'Bouwen aan een relatief autonome school', 1979; Van der Krogt, 1983). Tevens wordt theoretisch verondersteld dat scholen die, gezien hun organisatiestructuur, in staat worden geacht om zelfstandig beleid te voeren, dit ook daadwerkelijk doen (cf. Marx, 1988). Bij deze laatste veronderstelling kunnen vraagtekens gezet worden. Om deze reden is nader empirisch onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen gewenst.

De probleemstelling van deze studie is tweeledig:

1. *Welke betekenis heeft het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie?*
2. *Welke betekenis heeft het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van deregulering?*

Beide probleemstellingen geven deze studie primair het karakter van een schoolorganisatieonderzoek. Het beleidsvoerend vermogen van scholen wordt van invloed geacht op het benutten van de beleidsruimte door scholen. Het dereguleringsstreven van het Ministerie van O & W wordt op indirecte wijze bij het onderzoek betrokken, in die zin dat het kan resulteren in een vergroting van de beleidsruimte voor scholen. Veranderingen die optreden in het benutten van de vergrote beleidsruimte als gevolg van deregulering worden gezien tegen de achtergrond van de wijze waarop scholen zijn gestructureerd.

Gezien het feit dat er bij de aanvang van deze studie geen empirische gegevens bekend waren over de relatie tussen het beleid voeren en het benutten van de beleidsruimte door scholen heeft

het onderzoek een beschrijvend karakter. Daar waar mogelijk, zullen verwachtingen worden geformuleerd die gebaseerd zijn op de beschikbare theorie.

Opbouw van deze studie

In het eerste hoofdstuk zal ingegaan worden op de begrippen beleid en beleid voeren. Vervolgens worden kenmerken van scholen besproken die opgevat worden als indicatoren van het beleidsvoerend vermogen. Naar aanleiding van deze bespreking wordt ingegaan op de vraag hoe de organisatiestructuur van scholen eruit dient te zien om beleidsvoering door scholen mogelijk te maken.

In hoofdstuk twee zal ingegaan worden op de beleidsruimte die scholen in de huidige situatie ter beschikking hebben. Hiertoe wordt een overzicht gegeven van de bevoegdheden van schoolbesturen. Daarnaast zal worden ingegaan op het begrip deregulering. Een beschrijving van de diverse dereguleringsvoorstellen in het onderwijsbeleid geeft vervolgens inzicht op welke gebieden scholen meer beleidsruimte toebedeeld krijgen.

Het derde hoofdstuk bevat een uitwerking van de probleemstelling van deze studie. Daarbij worden de belangrijkste concepten van deze studie besproken. Vervolgens worden deze concepten geoperationaliseerd, waarna ze samenhangend worden gepresenteerd in een variabelenmodel. Aan de hand van dit variabelenmodel zullen de onderzoeksvragen van deze studie worden aangegeven.

De opzet van het onderzoek wordt beproven in hoofdstuk vier. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de constructie van de vragenlijsten. Daarnaast zal tevens aangegeven worden welke criteria een rol hebben gespeeld bij de selectie van de onderzoekseenheden. Vervolgens wordt aangegeven hoe de data-analyse zal plaatsvinden. Als laatste wordt de gehanteerde procedure voor dataverzameling beschreven.

Hoofdstuk vijf bevat de beschrijving van de resultaten van het survey-onderzoek. In eerste instantie zal de betrouwbaarheid en validiteit van het gehanteerde instrumentarium worden onderzocht. Vervolgens worden de resultaten op schoolniveau besproken waardoor een beantwoording van de onderzoeksvragen mogelijk wordt.

Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk zes, bevat de conclusies en aanbevelingen. Allereerst worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek besproken aan de hand van de onderzoeksvragen en in het licht van de theoretische uitgangspunten. Vervolgens worden de belangrijkste implicaties van deze conclusies beschreven, hetgeen uitmondt in het formuleren van een aantal aanbevelingen. Deze implicaties en aanbevelingen hebben betrekking op de theorievorming en het

onderzoek naar schoolorganisaties, het onderwijsbeleid en de praktijk van het schoolorganisatie-advieswerk.

HOOFDSTUK 1

HET BELEIDSVOEREND VERMOGEN VAN SCHOLEN

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen beleid voeren en de organisatiestructuur van scholen.

Allereerst worden de begrippen beleid en beleidsvorming gedefinieerd (1.2). Tevens worden in deze paragraaf drie te onderscheiden typen van beleidsvorming aangegeven.

In paragraaf 1.3 wordt het begrip beleid voeren nader omschreven en worden kenmerken die het beleidsvoerend vermogen van scholen indiceren, besproken.

Vervolgens worden deze inzichten gekoppeld aan organisatorische kenmerken van scholen (1.4). Ingegaan wordt op de relatie tussen de organisatiestructuur van scholen en het voeren van een eigen beleid.

Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting (1.5).

1.2 Beleid en beleidsvorming

Beleid

Definities van beleid zijn talrijk en vertonen een aantal verschillen. Twee belangrijke verschillen hebben betrekking op de volgende punten:

- 1) is beleid op te vatten als een plan, als een complex van handelingen of heeft beleid zowel betrekking op een plan als op handelen?
- 2) is beleid gericht op doeleinden of is beleid gerelateerd aan zowel doeleinden als middelen?

Friedrich (1963, 79) verstaat onder beleid een "proposed course of action of a person, group or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose". Deze definitie vertoont veel overeenkomsten met die van Kuypers (1980, 16) die beleid omschrijft als "een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel". Gemeenschappelijk aan beide definities is dat beleid gedefinieerd wordt als een plan of een voorgenomen gedragslijn.

Dye (1978, 3) daarentegen definieert beleid als een handelen of niet-handelen: "Public policy is whatever governments choose to do or not to do".

Bovenstaande verschillende opvattingen over beleid worden door Hoogerwerf (1985, 25) samengebracht in zijn definitie van beleid als "een min of meer weloverwogen streven om bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken". Ook Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling definiëren beleid zowel in termen van een plan als van handelen. In hun visie is beleid "een complex van voornemens tot handelen, dan wel een serie handelingen van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van een bepaald probleem" (Rosenthal, Van Schendelen & Ringeling, 1986, 191).

Uit de definities van Rosenthal e.a. (1986) en Friedrich (1963) wordt tevens duidelijk dat in de visie van deze auteurs beleid verbonden is met doeleinden. Kuypers (1980) en Hoogerwerf (1985) daarentegen definiëren beleid zowel in termen van doeleinden als middelen. Dye (1978) hanteert in zijn omschrijving van beleid geen van beide begrippen.

Deze diversiteit maakt het noodzakelijk voor deze studie een keuze te maken voor een omschrijving van het begrip beleid. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de door Glasbergen (1984) geformuleerde definitie en karakteristieken van beleid. Glasbergen (1984) omschrijft beleid als een complex van handelingen (of niet-handelingen) ten aanzien van een probleem of doelgroep. Aan dit handelen kent hij een viertal karakteristieken toe die beleid van niet-beleid onderscheiden:

1. bij beleid gaat het om een reeks van aan elkaar gerelateerde handelingen in de tijd (tijdselement);
 2. beleid is verbonden met een zekere mate van **doelgerichtheid**;
 3. beleid is gebonden aan een gestructureerde en geformaliseerde **procesgang**;
 4. beleid wordt gekenmerkt door een **betrokkenheid van een samenstel van actoren**;
- Zo opgevat, verwijst beleid naar een koers, naar richtlijnen voor handelen op lange termijn en is er nadrukkelijk een toekomstperspectief aanwezig.

De keuze voor de door Glasbergen gegeven omschrijving van het begrip beleid is ingegeven door de volgende twee redenen:

- 1) het feit dat beleid betrekking heeft op een doelgericht aan elkaar gerelateerd handelen in de tijd.
- 2) het feit dat de betrokkenheid van een samenstel van actoren als een belangrijk kenmerk van beleid wordt gezien.

Zoals verderop in dit hoofdstuk zal blijken is met name de tweede reden van belang in het kader van het centrale aandachtspunt van dit hoofdstuk, te weten de relatie tussen beleid voeren en de organisatiestructuur van scholen.

Beleidsvorming

Marx (1975) maakt een onderscheid in impliciet en expliciet beleid. De term impliciet beleid roept wellicht enige misverstanden op. Spreekt uit bovenstaande definitie van beleid niet immers dat bij beleid sprake is van een intentie met betrekking tot iets? Toch is dit onderscheid van belang, daar hiermee de aard van de intentie kan worden aangegeven. Bij impliciet beleid functioneert een organisatie alsof bepaalde beleidsbeslissingen genomen zijn, terwijl het onduidelijk blijft wanneer en door wie bepaalde beleidsbeslissingen genomen zijn. Er is dan sprake van een karakteristieke wijze van handelen, zonder dat dit een resultaat is van expliciete strevingen van beleidvoerders met betrekking tot het onderwerp in kwestie. Dit is een veel voorkomende situatie in scholen. "In school worden voortdurend beslissingen genomen waarvan het merendeel in directe uitvoering; het is mogelijk dat deze besluiten een onderlinge samenhang vertonen. Zij zijn echter lang niet altijd een uitvloeisel van een beleid, ook al kan men er (achteraf en als buitenstaander) wel een lijn in ontdekken" (Van der Krogt, 1983, 40). Van impliciet beleid is dus sprake indien er wel een koers te constateren is, maar deze vooraf niet expliciet is gemaakt. Expliciet beleid daarentegen heeft betrekking op het feit dat nadrukkelijk beslissingen genomen worden in het perspectief van bepaalde doeleinden (cf. Marx, 1975). De term beleidsvorming is hieraan gerelateerd en heeft betrekking op het proces waardoor expliciet beleid tot stand komt. Zo opgevat omvat de beleidsvorming twee fasen: de beleidsvoorbereiding en de beleidsbeslissing (cf. Marx, 1975).

Typen van beleidsvorming

Met betrekking tot de wijze waarop beleid wordt gevormd, zijn er een aantal typen te onderscheiden (cf. Van der Krogt, 1983; Van der Krogt, 1985; Vanderhoeven, 1989). Een veel gehanteerde indeling hierbij is het onderscheid tussen synoptisch beleid, incrementeel beleid en de zogenaamde 'mix scanning approach'.

Het synoptisch beleid is de meest rationele wijze van beleidsvorming. Het beleidsproces wordt hierbij opgedeeld in nauwgezet van elkaar te onderscheiden fasen waarbinnen de vooropgestelde doelen bereikt kunnen worden. Binnen elke fase vindt steeds een rationele afweging plaats van de voor- en nadelen van de te nemen beslissingen. Het rationaliteitsprincipe staat bij deze beleidsvorming centraal. De definitie van de kwaliteit van het beleid is hier dan ook aan gerelateerd: goed beleid is beleid dat rationeel verantwoord is.

De incrementele beleidsvorming staat lijnrecht tegenover de synoptische benadering. Lindblom (1959) stelt dat beleidvoerders beseffen dat een nauwkeurig uitgewerkt plan op basis waarvan zo efficiënt mogelijk de gestelde doelen gerealiseerd kunnen worden, in de meeste gevallen niet haalbaar is. Beleidsvorming komt daarentegen tot stand doordat concrete actuele problemen zich aandienen en om een oplossing vragen. Al inspelende op deze concrete voorvallen wordt in de tijd duidelijk wat tot de mogelijkheden behoort. De doeleinden zijn in tegenstelling tot bij de synoptische beleidsvorming, meestal niet geëxpliciteerd. Beleid komt in het incrementele geval

al evoluerend tot stand. Hiermee krijgt deze beleidsvorming een ad-hoc karakter en krijgt het rationaliteitskarakter minder accent. De nadruk komt te liggen op het idee dat de beleidsvorming een proces is waarin de beleidvoerder tracht de beperkte middelen zo optimaal mogelijk aan te wenden. Beleid dat volgens deze werkwijze tot stand komt is te karakteriseren als impliciet beleid.

De synoptische en incrementele beleidsvorming zijn door Etzioni (1968) samengevoegd tot een derde type: de 'mixed scanning approach'. Afhankelijk van de aard van de beslissing die genomen dient te worden is er bij de 'mixed scanning approach' sprake van synoptisch danwel incrementeel beleid. De meer strategische en fundamentele beslissingen die betrekking hebben op de ontwikkeling van een brede visie, komen langs synoptische wijze tot stand. Concrete, actuele beslissingen verdienen een incrementele benadering. Op deze manier wordt enerzijds een totaalvisie of toekomstperspectief ontwikkeld en worden anderzijds concreet voordoende problemen opgelost tegen de achtergrond van dit toekomstperspectief. Deelproblemen worden zo kritisch bekeken en geplaatst binnen opties op langere termijn. Bovendien wordt, evenals bij de incrementele werkwijze, het rationaliteitsprincipe dat ten grondslag ligt aan de synoptisch werkwijze gerelativeerd én genuanceerd in het kader van problemen die zich in de alledaagse context voordoen.

Hierboven werd reeds aangegeven dat in scholen vaak sprake is van impliciet beleid en dat de beleidsvorming te karakteriseren is als incrementeel. Op grond van dit gegeven onderscheidt Van der Krogt (1985) een aantal varianten met betrekking tot de incrementele beleidsvorming.

- * expliciteren en registreren van de feitelijke gang van zaken en de procedures die blijkbaar gehanteerd worden. Deze werkwijze is niet toekomstgericht. De lijnen en verbanden van het impliciet gevoerde beleid worden achteraf geconstateerd;
- * het schetsen van een beeld van de situatie over enkele jaren. Dit beeld kan betrekking hebben op een beperkt onderdeel van de school zoals bijvoorbeeld de leerlingbegeleiding, het brugjaar, het talenonderwijs e.d.;
- * het beschrijven en analyseren van een beperkt probleem zonder dat er sprake is van een brede probleeminventarisatie.

1.3 Beleid voeren en het beleidsvoerend vermogen van scholen

Beleid voeren

Duidelijk is geworden dat de beleidsvorming betrekking heeft op twee fasen van het beleidsproces: de beleidsvoorbereiding en de beleidsbeslissing. In de literatuur over beleid worden met betrekking tot het beleidsproces nog meerdere fasen onderscheiden. Zo onderscheidt Hoogerwerf (1985) naast de beleidsvoorbereiding en de beleidsbeslissing de fasen van beleids-

uitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling (feedback). De laatste twee fasen, die van de beleidsevaluatie en de terugkoppeling, worden hier buiten beschouwing gelaten omdat ze voor de definitie van beleid voeren niet relevant zijn, zoals verderop in deze paragraaf zal blijken. De beleidsuitvoering is daarentegen wel voor het beleid voeren van belang. De beleidsbeslissing resulteert in een keuze of strategiebepaling met betrekking tot de wijze waarop de zich voordoeende problemen dienen te worden opgelost. Het daadwerkelijk oplossen van de problemen gebeurt door het ten uitvoer brengen van de gemaakte keuzen. De beleidsuitvoering is een fase in het beleidsproces die resulteert in bepaalde prestaties of resultaten en daarmee samengaande effecten. Zo bezien, worden bij de beleidsuitvoering de beslissingen, die in het beleidsvormingsproces gemaakt zijn, geëffectueerd.

Het proces van uitdrukkelijke beleidsvorming en beleidsuitvoering noemt Marx beleid voeren. Binnen de context van de school omschrijft hij dit begrip als volgt: "Onder het voeren van eigen beleid is hier te verstaan, dat de schoolleiding in overeenstemming met het bevoegd gezag en met instemming van de MR en in samenwerking met docenten voor de school als geheel expliciet beleid ontwikkelt en dit beleid ook in het functioneren van de school in voldoende mate tot uitvoering komt. Beleid voeren is dus meer dan alleen beleid vormen of beleid ontwikkelen; van beleid voeren is sprake als het beleid ook in het functioneren tot uitdrukking wordt gebracht" (Marx, 1987, 7).

De mate waarin scholen in staat zijn om zelfstandig een eigen beleid te voeren noemt Marx het beleidsvoerend vermogen. Naar aanleiding van de resultaten van 17 gevalstudies van scholen voor voortgezet onderwijs die in het kader van het OTO-onderzoek (1987) zijn uitgevoerd, heeft Marx (1988) een organisatiekundige analyse gemaakt. Hierbij onderscheidt hij vijf groepen kenmerken van scholen als indicatoren voor hun beleidsvoerend vermogen.

Kenmerken van scholen als indicatoren voor het beleidsvoerend vermogen

De door Marx onderscheiden vijf groepen kenmerken van scholen die het beleidsvoerend vermogen van scholen indiceren, zijn:

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 docentencorps moet niet te autonoom functioneren.
 4. Kenmerken die betrekking hebben op de schoolcultuur:
 - * homogeniteit van het docentencorps;
 - * 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.

1) De *eerste groep kenmerken* heeft betrekking op de mate waarin een school behoefte heeft aan beleid als coördinatiemechanisme. Naarmate scholen meer genoodzaakt zijn de werkzaamheden van docenten op elkaar af te stemmen, zullen zij eerder geneigd zijn om beleid te vormen. De volgende kenmerken zijn hierbij van belang:

- a. de omvang van de school: Marx gaat van de veronderstelling uit dat een grotere school meer afstemmingsproblemen oproept;
- b. de aard van de leerlingoriëntatie: een grotere leerlinggerichtheid vereist meer samenwerking tussen docenten;
- c. de mate van structurering van de leerlingbegeleiding: een sterke profilering van de leerlingbegeleiding vereist meer coördinatie met het overige onderwijsgebeuren binnen de school.

Deze kenmerken hebben een voorwaardenscheppende functie met betrekking tot het beleidsvoerend vermogen. Zij zullen hieronder achtereenvolgens worden besproken.

De omvang van de school (kenmerk a)

De veronderstelling van Marx dat grotere scholen meer afstemmingsproblemen met zich meebrengen, lijkt empirisch te worden bevestigd in het onderzoek van Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984). Zij vindt dat grote scholen, in termen van aantal leerlingen, en de met grootte verbonden complexiteit (aantal vestigingen, aantal aanwezige onderwijstypen) van scholen aanleiding geven tot meer afstemmingsmaatregelen. Zo kennen grote scholen vaker een verplichting voor de secties om te vergaderen, zijn er meer contacten tussen de leiding en secties apart en is er meer informatieverschaffing.

De aard van de leerlingoriëntatie en de structurering van de leerlingbegeleiding (kenmerk b en c)

Leerlingbegeleiding is te omschrijven als "het verschaffen van hulp en ondersteuning aan leerlingen teneinde gebruik te kunnen maken van het onderwijs- (en vormings-) aanbod van de school" (Van der Krogt & Weyzen, 1984, 6150-3). Dezelfde auteurs maken een onderscheid in verschillende vormen van leerlingbegeleiding. Zo onderscheiden zij het corrigeren van leerlingen, introductie in de school, studiebegeleiding (extra lessen), counseling, keuzebegeleiding en ontwikkelingsbegeleiding. In het kader van het beleidsvoerend vermogen is vooral de oriëntatie en omvattendheid van de leerlingbegeleiding van belang. De oriëntatie van de leerlingbegeleiding kan gericht zijn op klassen en op individuele leerlingen. Met de omvattendheid van de leerlingbegeleiding wordt bedoeld op de mate waarin de verschillende leerlingbegeleidingsvormen op scholen aanwezig en functioneel zijn.

Van der Krogt en Weyzen (1984) stellen dat de oriëntatie en de omvattendheid van de leerlingbegeleiding bepaald wordt door de mate waarin scholen rekening willen houden met individuele verschillen tussen leerlingen. Naarmate scholen meer streven naar individualisering van het onderwijsleerproces, zal de oriëntatie van de leerlingbegeleiding zowel op klassen als op individuele leerlingen gericht zijn en zullen er meer verschillende leerlingbegeleidingsvormen binnen scholen aanwezig moeten zijn. Individualisering van het onderwijsleerproces vereist derhalve een sterk geprofileerde leerlingbegeleiding.

Om zo'n leerlingbegeleiding goed te laten functioneren is het noodzakelijk dat de activiteiten van de vakdocenten en de specifieke leerlingbegeleidingsfunctionarissen (decanen, counselors etc.) binnen de school zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Deze afstemming vereist op haar beurt dat vakdocenten en leerlingbegeleidingsfunctionarissen samenwerken. Tevens impliceert deze afstemming dat het onderwijsbeleid van de diverse vaksecties en het leerlingbeleid van de school zoveel mogelijk een geïntegreerd geheel moeten vormen. Het verzorgen van deze coördinatie is een belangrijke taak voor de schoolleiding, omdat op het niveau van de schoolleiding de beleidslijnen van onderwijs en begeleiding samen komen.

2) De *tweede groep kenmerken* betreft de mate waarin een school is toegerust om beleid te voeren. Een school is beter toegerust indien:

- a. de schoolleiding zich niet slechts richt op voorwaardenscheppende activiteiten, maar zich ook richt op inhoudelijke en/of procesmatige sturing van de processen in de school;
- b. de schoolleiding beschikt over voldoende dan wel goede vaardigheden met betrekking tot de organisatie, sociaal leiderschap en in staat is tot het genereren van een strategische visie betreffende de toekomst van de school;
- c. de overlegstructuur in de school duidelijk geformaliseerd is en meer docenten bij het overleg betrokken zijn;
- d. de inner circle relatief veel invloed heeft en niet te klein in omvang is.

Deze kenmerken hebben enerzijds betrekking op het functioneren van de schoolleiding (a en b) en anderzijds op de participatie van docenten aan besluitvormingsprocessen (c en d).

Bovengenoemde vier kenmerken zullen hieronder achtereenvolgens worden besproken.

De schoolleiding dient zich niet slechts te richten op voorwaardenscheppende activiteiten, maar tevens op de inhoudelijke en/of procesmatige sturing van het schoolgebeuren (kenmerk a)

Dit kenmerk sluit aan bij een eerdere indeling van Marx (1975) met betrekking tot het functioneren van de schoolleiding. Om het functioneren van de schoolleiding te typeren, hanteerde Marx de volgende vragen als uitgangspunt:

* op welke terreinen wordt door de schoolleiding beleid gevoerd?

* hoe treedt de schoolleiding op en hoe gaat zij met docenten om?

Op basis van deze vragen onderscheidt Marx drie soorten schoolleidingen:

1. distributieve schoolleiding: de schoolleiding beperkt zich tot de verdeling van hoofdzakelijk materiële voorzieningen en probeert langs die weg (indirecte) invloed uit te oefenen;
2. inhoudelijk gerichte schoolleiding: de schoolleiding heeft duidelijke ideeën over de inhoud van het onderwijs, de didactiek en de begeleiding en treedt hierin richtinggevend op;
3. procesgerichte schoolleiding: de schoolleiding stimuleert beleidsvoering van onderaf. Ze schept daarvoor condities waardoor leraren en andere medewerkers in staat zijn de vorming en de uitvoering van het beleid te regelen.

Het hier besproken kenmerk sluit goed aan bij het type schoolleiding dat procesgericht is. In de visie van Marx is een school dus beter in staat om beleid te voeren indien de schoolleiding initiatieven van docenten zoveel mogelijk stimuleert en begeleidt met een onderwijsgerichte opstelling. Men zou dit een onderwijskundig gericht leiderschap kunnen noemen. Argumenten voor een onderwijskundig gericht leiderschap zijn ook te ontleen aan het onderzoek naar schooleffectiviteit (cf. Scheerens, 1989).

De schoolleiding beschikt over voldoende danwel goede vaardigheden met betrekking tot de organisatie, sociaal leiderschap en is in staat tot het genereren van een strategische visie op de toekomst van de school (kenmerk b)

Voor de uitwerking van dit kenmerk is het onderzoek van Pelkmans en Vrieze (1987) interessant. Zij hebben het functioneren van de schoolleiding op twee manieren onderzocht. Allereerst hebben zij docenten gevraagd om zowel voor de feitelijk als de wenselijke situatie aan te geven welk relatief belang zij aan vijf onderscheiden taken van de directie toekennen. De taken waren schoolorganisatie, personeelsbeleid, externe contacten, leerlingbegeleiding en onderwijs.

Daarnaast is de docenten gevraagd de manier van leiding geven van de directie te typeren. Hierbij is gebruik gemaakt van een schaal die bestaat uit twaalf bipolaire uitspraken. Vooral deze laatste werkwijze is in het kader van het hier te bespreken kenmerk relevant. Immers, of de directie beschikt over voldoende organisatorische vaardigheden, sociaal leiderschap en in staat

is tot het genereren van een strategische visie op de toekomst van de school, manifesteert zich voor een belangrijk gedeelte in de wijze waarop door de directie leiding wordt gegeven.

Pelkmans en Vrieze voerden een factoranalyse uit op de twaalf bipolaire uitspraken van de schaal die de manier van leiding geven van de directie meet. Deze factoranalyse leverde drie factoren op. De eerste factor wordt de toegankelijkheid van de directie genoemd. Deze factor heeft betrekking op de mate waarin de verhoudingen tussen directie en docenten open en gelijk zijn. Op scholen waar de directie het meest toegankelijk en open is, wil de directeur graag een en al oor zijn voor de problemen van docenten. Docenten worden dan ook zo veel mogelijk betrokken bij het beleid van de school. De open en toegankelijke directies hopen op deze wijze een bijdrage te leveren aan een integratie van het gehele team van docenten en directieleden.

De tweede factor wordt de betrokkenheid van de directie genoemd. Het gaat hierbij om de vraag of de directie zich bemoeit met de dagelijkse gang van zaken in de school en docenten daarop aanspreekt en/of zich beperkt tot de strikte uitvoering van directietaken. Scholen die hoog scoren op deze factor zijn te karakteriseren als scholen waar de directie op gelijkwaardige basis betrokken is bij diverse projecten en zo min mogelijk het lid zijn van de directie wil benadrukken. Vanuit de directie wordt geprobeerd om de docenten en directieleden als team te integreren.

De laatste factor verwijst naar de ontwikkelingsgerichtheid van de directie. Deze factor heeft betrekking op de wijze waarop de directie een toekomstvisie uitdraagt danwel zich beperkt tot het runnen van de school. In dit kader is de profilering van de school naar buiten toe een belangrijk aandachtspunt van de directie. Ook hierbij geldt dat in scholen waar de directie een hoge mate van ontwikkelingsgerichtheid heeft, de directie een sturende rol heeft bij het creëren van samenwerkingsverbanden en overlegvormen, zodat een zo groot mogelijke integratie van het team tot stand komt.

Terugkerend naar het beleidsvoerend vermogen van scholen, kunnen bovenstaande gegevens als volgt geïnterpreteerd worden. Een school is, in de visie van Marx, het best toegerust om beleid te voeren naarmate de directie meer toegankelijk is, meer betrokken is bij de dagelijkse gang van zaken én een grotere mate van ontwikkelingsgerichtheid kent.

De geformaliseerdheid van de overlegstructuur en de betrokkenheid van docenten bij het overleg (kenmerk c); de invloed en omvang van de inner circle (kenmerk d)

Het begrip 'inner circle' heeft betrekking op de mate waarin belangrijke sleutelposities en coördinerende functies door docenten worden ingenomen. Een kleine 'inner circle' impliceert dat deze sleutelposities en coördinerende functies over enkele docenten zijn verdeeld. Indien deze activiteiten over veel docenten zijn verdeeld, is er sprake van een grote 'inner circle' (cf. Andriessen, Fruytier & Gooren, 1988).

Omdat bovenstaande twee kenmerken in feite betrekking hebben op de participatie van docenten bij besluitvormingsprocessen worden ze gezamenlijk besproken. Naar de participatie van docenten is reeds veel onderzoek verricht. Deze onderzoeken verschillen echter in de wijze waarop

ze het begrip participatie conceptualiseren en operationaliseren. Bacharach, Bamberger, Conley en Bauer (1990) onderscheiden twee dimensies.

De eerste dimensie van het begrip participatie heeft betrekking op het hanteren van een non-evaluatieve versus een evaluatieve benadering. De non-evaluatieve benadering is gebaseerd op de veronderstelling dat alle leden van een organisatie hetzelfde niveau van participatie verwachten. Onderzoeken die een non-evaluatieve benadering hanteren, zijn gericht op de gedragsaspecten van participatie (zelf-gerapporteerd gedrag). Onderzoekers die een non-evaluatieve benadering hanteren zijn derhalve dan ook vooral geïnteresseerd in het verhogen van het absolute niveau van participatie.

De evaluatieve benadering daarentegen gaat uit van de veronderstelling dat de attitudes van de leden van een organisatie afhangen van hun individuele verwachtingen en derhalve heterogeen zijn. Deze benadering probeert vast te stellen in welke mate de door de leden van een organisatie aangegeven hoeveelheid participatie overeenkomt met hun verwachtingen. De onderzoekers van de evaluatieve benadering zijn vooral geïnteresseerd in de attitudonele aspecten van participatie en wensen derhalve participatie te verhogen met name op die terreinen waarin leden van een organisatie meer wensen te participeren dan feitelijk plaatsvindt.

De tweede dimensie die Bacharach et al. noemen heeft betrekking op de dimensionaliteit van het begrip participatie. In de één domein benadering worden alle beslissingen gereduceerd tot een enkel domein, waardoor participatie in besluitvormingsprocessen onderzocht wordt als een ge-aggregeerd organisatiekenmerk. Hierdoor wordt het mogelijk organisaties te typeren naar de mate waarin ze zijn gecentraliseerd.

Een beter inzicht in hoe participatie in besluitvormingsprocessen varieert over verschillende beslissingsdomeinen wordt met deze werkwijze echter niet verkregen. Dit laatste vereist een méér domeinen benadering. In deze benadering staan afzonderlijk beslissingen als eenheid van analyse centraal en is men gericht op het identificeren van verschillende beslissingsdomeinen.

Door de boven beschreven twee dimensies te combineren, kan het begrip participatie op vier verschillende manieren geconceptualiseerd en geoperationaliseerd worden. Deze vier manieren zijn:

- * de non-evaluatieve - één domein benadering;
- * de non-evaluatieve - méér domeinen benadering;
- * de evaluatieve - één domein benadering;
- * de evaluatieve - méér domeinen benadering.

De vraag is nu welke benadering aansluit bij de hier te bespreken kenmerken van scholen (kenmerk c en d) die betrekking hebben op de participatie van docenten.

In de visie van Marx zijn scholen beter toegerust voor beleidsvoering indien het absolute participatieniveau van docenten aan het besluitvormingsproces binnen scholen toeneemt. In feite houdt Marx een pleidooi voor de doorbreking van de traditionele taakverdeling binnen scholen,

waarbij docenten hoofdzakelijk verantwoordelijk zijn voor het geven van onderwijs (het onderwijskundig domein) en de schoolleiding hoofdzakelijk verantwoordelijk is voor het beheer en het management (het beheersmatig domein).

Deze visie is goed te plaatsen binnen de non-evaluatieve - méér domeinen benadering. In deze studie zal de non-evaluatieve - méér domeinen benadering gehanteerd worden teneinde de participatie van docenten aan het besluitvormingsproces te onderzoeken (zie hoofdstuk 3).

3) *De derde groep kenmerken* heeft betrekking op de bevoegdheidsverhoudingen in de school. Het gaat hierbij om de autonomie van docenten in de klas en de invloed van docenten op de beleidsvoering op schoolniveau. Bevorderlijk voor het beleidsvoerend vermogen van scholen is een niet te autonoom functionerend docentencorps. Anderzijds dienen docenten geen té grote invloed op de besluitvorming te hebben, daar de schoolleiding dan onvoldoende stuurkracht overhoudt (cf. Marx, 1988).

De autonomie van docenten in de klas en de invloed van docenten op de beleidsvoering op schoolniveau

Marx maakt bij de uitwerking van deze kenmerken gebruik van het begrip regelcapaciteit dat in het OTO-onderzoek wordt gehanteerd. Hij stelt dat een niet te grote klasinterne regelcapaciteit en een matige of relatief grote klasexterne regelcapaciteit van docenten bevorderlijk is voor het beleidsvoerend vermogen van scholen. De regelcapaciteit is de mogelijkheid voor docenten om regulerend op te treden ten aanzien van een aantal taken. De klasinterne regelcapaciteit heeft betrekking op de taken die het directe lesgeven betreffen. Voorbeelden hiervan zijn de wijze van lesgeven; de inhoud van de stof, de keuze van de onderwijsmethode e.d. (cf. Andriessen, Fruytier & Gooren, 1988). De klasexterne regelcapaciteit daarentegen heeft betrekking op taken die de schoolorganisatie aangaan. Voorbeelden hiervan zijn de keuze van de klassen waaraan wordt lesgegeven, de verdeling van de taakuren en de overige taken, de invulling van het rooster e.d. (cf. Andriessen, Fruytier & Gooren, 1988). Zo opgevat heeft de regelcapaciteit dus betrekking op de taakverdeling binnen scholen en de daaraan gerelateerde verantwoordelijkheden.

In het kader van de taakverdeling binnen scholen is onder andere het takenpakket van docenten van belang. Knoers (1986) onderscheidt op het niveau van het takenpakket van docenten drie taken:

1. taken die verband houden met het onderwijsleerproces c.q. opvoedende taken;
2. taken binnen de organisatie van de onderwijsinstelling;
3. taken die verband houden met de deskundigheidsbevordering of professionalisering van onderwijsgevenden.

Knoers is dus van mening dat taken op het algemeen niveau van de organisatie behoren tot het takenpakket van docenten. Deze taken worden overigens ook voor een groot gedeelte door de

schoolleiding uitgeoefend (cf. Smets, 1983). Conform het Rechtspostiebesluit onderwijspersoneel (RPBO, Artikel I-R402) bevat de functie van docenten niet alleen het uitvoeren van taken die verband houden met het onderwijsleerproces. In dit artikel van het RPBO staat - weliswaar vaag - aangegeven dat docenten naast lesgebonden taken tevens niet-lesgebonden taken (b.v. vergaderingen bijwonen, ouderbezoeken e.d.) dienen te vervullen.

Gezien het feit dat de taken op het niveau van de school zo divers en complex zijn, vindt er vooral binnen de door Knoers onderscheiden tweede groep van taken functiedifferentiatie op scholen plaats. Dit resulteert in het totstandkomen van een aantal functies binnen scholen. Hierbij valt onder andere te denken aan functies als schooldekaan, mentor of schoolpracticumdocent, brugklascoördinator e.d. Voor een aantal van deze functies kan de school besluiten taak-en/of persoonsgebonden taakeenheden ter beschikking te stellen. Deze taakeenheden worden in mindering gebracht op de leseenheden.

Door middel van deze functiedifferentiatie worden docenten betrokken bij de beleidsvoering van hun school (cf. Pelkmans & Vrieze, 1987). Deze functies geven docenten de mogelijkheid mee te denken over en vorm te geven aan beleidszaken. Met het aangeven van de derde groep kenmerken stelt Marx nu dat er een evenwicht dient te zijn in de uitvoering van lesgebonden en niet-lesgebonden taken door docenten. Indien er sprake is van zo'n evenwicht komt dit het beleidsvoerend vermogen van scholen ten goede.

4) De *vierde groep kenmerken* heeft te maken met de homogeniteit, de consensus en de sfeer in de school. Het gaat hier om kenmerken die de cultuur van de school betreffen. De volgende kenmerken worden door Marx genoemd:

- a. homogeniteit van het docentencorps;
- b. algemene consensus;
- c. consensus omtrent de leerlingoriëntatie;
- d. consensus omtrent onderwijsvernieuwing;
- e. de sfeer in de school.

De homogeniteit, de consensus en de sfeer in de school

De vierde groep kenmerken verwijst naar de samengesteldheid van de schoolcultuur. Marx heeft deze samengesteldheid gebruikt als criterium voor een onderscheid in schoolculturen (cf. Marx, 1986). Hij onderscheidt drie vormen van samengesteldheid, te weten:

1. de relatief heterogene cultuur. Bij deze schoolcultuur is er op generaal niveau sprake van gemeenschappelijkheid in opvattingen, waarden en normen, maar op concreet niveau zijn er duidelijke verschillen tussen docenten en schoolleiding;
2. de relatief homogene cultuur. Bij deze schoolcultuur is de gemeenschappelijkheid in opvattingen, waarden en normen heel omvattend in de zin dat er een grote mate van overeen-

stemming bestaat over na te streven doelen, te hanteren methoden en uitgangspunten van het onderwijs;

3. de meerstromige cultuur. Bij een meerstromige cultuur is er sprake van het bestaan van verschillende subculturen binnen de school.

Deze drie vormen van samengesteldheid van de schoolcultuur kunnen afgezet worden op de dimensie relatief heterogeen - meerstromig - relatief homogeen.

Deze samengesteldheid is gerelateerd aan de organisatorische verhoudingen binnen scholen en daarmee aan de wijze waarop de samenwerking binnen scholen verloopt. Een ontwikkeling van een heterogene naar een homogene cultuur wordt bevorderd naarmate het uitgangspunt van de autonomie verschuift van de individuele docent naar het docentencorps danwel de school als eenheid. Tendenties tot homogenisering van de schoolcultuur worden versterkt door een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen binnen de school voor het totale onderwijs en door een eensgezindheid over de doelstellingen die men met het onderwijs wil realiseren. Voorwaarde voor homogenisering van de schoolcultuur is derhalve dat, ondanks het bestaan van verschillen in inzicht, er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar een overeenstemming over de gemeenschappelijke koers die men wil varen (cf. Giesbers, 1987). Dit vereist goede samenwerkingsrelaties, de noodzaak tot onderling overleg en participatie van alle betrokkenen aan besluitvormingsprocessen. Op deze manier kunnen werkbare compromissen gesloten worden die een gezamenlijk gedragen beleid mogelijk maken.

Zo bezien kan de organisatiestructuur van scholen, opgevat als een structuur van samenwerking, tendenties naar homogenisering van de schoolcultuur versterken en bestendigen. Marx doelt hier ook op als hij stelt dat de werking van deze vierde groep kenmerken sterk afhankelijk is van het reeds aanwezige beleidsvoerend vermogen.

5) De *vijfde groep kenmerken* tenslotte is een restcategorie. Het zijn kenmerken waarvan de werking moeilijk in het algemeen is te beargumenteren:

- * het percentage full-timers respectievelijk part-timers. Onduidelijk is welke groep het meest wenselijk is voor het voeren van beleid door scholen;
- * de rol van het schoolbestuur: diverse bestuursopvattingen zouden onder wisselende omstandigheden bevorderlijk danwel belemmerend kunnen zijn voor het voeren van een eigen beleid door scholen. Duidelijkheid hierover ontbreekt vooralsnog.

Deze laatste groep kenmerken wordt vanwege hun ambivalente karakter door Marx buiten beschouwing gelaten. In navolging van Marx wordt deze vijfde groep kenmerken eveneens in het vervolg van deze studie buiten beschouwing gelaten, zodat een bespreking van deze kenmerken achterwege kan blijven.

Hoewel de besproken kenmerken betrekking hebben op verschillende aspecten ligt aan deze kenmerken een gemeenschappelijke veronderstelling ten grondslag, namelijk *dat scholen be-*

schikken over een grotere mate van beleidsvoerend vermogen indien de activiteiten van docenten en schoolleiding binnen scholen meer op elkaar zijn afgestemd.

Zo vereist een sterk geprofileerde leerlingbegeleiding een goede samenwerking tussen docenten en schoolleiding, vanwege de grotere behoefte aan coördinatie tussen het onderwijsbeleid en het leerlingbeleid. Een procesgerichte schoolleiding heeft, in tegenstelling tot een distributieve schoolleiding, een grotere gerichtheid op onderwijskundige zaken binnen scholen en is daardoor sterk betrokken bij de kernactiviteit van docenten, te weten het verzorgen van onderwijs. Eenzelfde verschil in functioneren van de schoolleiding komt naar voren bij verschillen in de manier van leiding geven door de schoolleiding. Een schoolleiding die een grotere mate van toegankelijkheid kent, meer betrokken is bij de algemene gang van zaken en sterk ontwikkelingsgericht is, probeert het gehele team van schoolleiding en docenten zoveel mogelijk te integreren.

Door de hantering van een non-evaluatieve - méér domeinen benadering streeft Marx ernaar het absolute niveau van participatie van docenten aan de beleidsvoering te vergroten, waardoor docenten ook meer betrokken raken bij aspecten van beheer en management. In het verlengde hiervan ligt de wenselijkheid van een niet te autonoom functionerend docentencorps voor het beleidsvoerend vermogen. Van belang hierbij is dat er sprake is van een evenwicht tussen het uitvoeren van lesgebonden en niet-lesgebonden taken door docenten. Hiermee verrichten docenten immers taken die binnen het werkterrein van de schoolleiding vallen.

Tenslotte kwam bij de bespreking van de schoolcultuur naar voren dat homogenisering van de schoolcultuur bevorderd wordt door de samenwerking tussen betrokkenen binnen de school te vergroten.

Om tot een goede afstemming tussen de activiteiten van docenten en schoolleiding te komen, is een daarop toegesneden organisatiestructuur van scholen vereist. In de nu volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

1.4 De afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen als voorwaarde voor het voeren van beleid

Het voorafgaande heeft twee belangrijke aspecten naar voren gebracht die een uiteenzetting over de organisatiestructuur van scholen vergen.

Het eerste aspect betreft het feit dat beleid onder andere gekenmerkt wordt door een betrokkenheid van een samenstel van actoren (cf. Glasbergen, 1984). Ook in de omschrijving van het begrip beleid voeren komt deze betrokkenheid tot uiting. Marx hanteert termen als 'in overeenstemming met' en 'in samenwerking met'. Gezien het feit dat beleid voeren in een organisatori-

sche setting plaatsvindt, lijkt dit een vanzelfsprekendheid. Voor scholen is dit echter niet altijd het geval zoals uit deze paragraaf zal blijken.

Het tweede aspect heeft betrekking op de afstemming van de activiteiten van de schoolleiding en docenten binnen scholen. Dit aspect ligt in het verlengde van het eerste, daar deze afstemming een betrokkenheid op elkaar veronderstelt.

De vraag dringt zich nu op hoe de organisatiestructuur van scholen gestalte dient te krijgen om bovenstaande aspecten te realiseren. Anders geformuleerd: hoe dient de schoolorganisatie gestructureerd te zijn opdat scholen in staat zijn een eigen beleid te voeren. Immers, de organisatiestructuur van scholen is te beschouwen als een indicatie voor het beleidsvoerend vermogen van scholen (cf. Marx, 1988).

De school als een professioneel-bureaucratische organisatie

In de organisatiekundige literatuur worden scholen veelal gekarakteriseerd als professioneel-bureaucratische organisaties (cf. Hoy & Miskel, 1982; Mintzberg, 1983; Van Vilsteren, 1984). Kenmerkend voor deze organisaties en - dus ook voor scholen - is dat ze zowel professionele als bureaucratische kenmerken bezitten.

De bureaucratische kenmerken van scholen worden door externe en interne factoren veroorzaakt. Veel bureaucratische kenmerken hebben in belangrijke mate een externe oorsprong in de vorm van wetgeving en ambtelijke richtlijnen (cf. Van Vilsteren, 1984).

Scholen zijn daarnaast zelf verantwoordelijk voor hun bureaucratisch karakter. Deze schoolinterne bureaucratie kan van school tot school nogal verschillen. In dit kader valt onder meer te denken aan:

- de verdeling van taken en functies binnen scholen (arbeidsverdeling);
- het bestaan van schoolwerkplannen;
- het bestaan van formele criteria met betrekking tot overgang en doubleren van leerlingen;
- het bestaan van geformaliseerde regels en sancties ter regulering van het gedrag van leerlingen.

De mate waarin scholen professionele kenmerken vertonen hangt af van de vraag of docenten te beschouwen zijn als professionals. Lortie (1969, 1975), Van Vilsteren (1984) en Schuit (1991) concluderen dat docenten niet op alle aspecten te kenschetsen zijn als professionals. De volgende aspecten zijn verantwoordelijk voor de overeenkomst tussen docenten en professionals: de professionele kwaliteit van de opleiding; het accepteren van supervisie en beoordeling op basis van gelijkwaardigheid; het beschikken over hoogwaardige specialistische kennis.

Het feit dat docenten slechts in geringe mate bijdragen aan de vermeerdering van hun kennisarsenaal, geen beroepscode hebben en geen pure professional-cliënt relatie kennen, maakt dat ze geen beroep kunnen doen op een volwaardige professionele status.

Het beroep van docenten beantwoordt dus slechts ten dele aan criteria die bepalend zijn voor de toekenning van de professionele status. Om deze reden is de kwalificatie semi-professional van toepassing op de beroepsgroep van docenten.

De school als losjes gekoppeld systeem

Aan de typering van scholen als professioneel-bureaucratische organisaties liggen rationale assumpties ten grondslag. De relatie tussen structuren en processen enerzijds en de organisatie-doelen anderzijds wordt beschouwd als een doel-middel relatie. Centraal staat de vraag hoe met de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk de gewenste doelen kunnen worden bereikt.

Deze rationaliteitsassumptie wordt door een aantal auteurs bestreden. Zo typeren Cohen, March & Olsen (1972) onderwijsinstellingen als georganiseerde anarchieën. Als belangrijkste kenmerken van deze georganiseerde anarchieën noemen zij:

- * onduidelijke doelstellingen;
- * onduidelijke technologie;
- * onduidelijke participatie.

Weick (1976) stelt dat elementen of subsystemen binnen onderwijsinstellingen eerder losjes met elkaar verbonden zijn dan door middel van sterke bureaucratische verbindingen.

Meyer en Rowan (1978) stellen dat "a school's formal structure (its ritual classifications) is 'decoupled' from technical activities and outcomes" (1978, 98). Door deze zogenaamde 'decoupling' wordt de onzekerheid over de effectiviteit van het onderwijs gereduceerd, terwijl de steun van de omgeving gehandhaafd blijft.

Kenmerkend voor bovengenoemde auteurs is dat ze scholen zien "as organizations with ambiguous goals, unclear technologies, fluid participation, uncoordinated activities, loosely connected structural elements, and a structure that has little effect on outcomes" (Hoy & Miskel, 1982, 102). Om deze reden voegen Hoy en Miskel deze auteurs samen onder de noemer 'loose coupling theories'.

De dichotome benadering van scholen

Schuit en Sleegers (1990) en Schuit, Sleegers en Giesbers (1991) stellen dat ondanks de onderlinge verschillen de bovengenoemde benaderingen (de school als een professioneel-bureaucratische organisatie en de 'loose coupling' theorieën) twee assumpties gemeen hebben.

Deze assumpties zijn:

1. De generaliseerbaarheidsassumptie: hiermee wordt bedoeld op de veronderstelling dat concepten die in een andere (niet-schoolse) organisatorische context ontwikkeld zijn, ook geldigheid zouden hebben voor de bestudering van de organisatiestructuur van scholen. Deze generaliseerbaarheidsassumptie maakt dat de aandacht gericht is op verschillen en overeenkomsten tussen scholen en andere soorten van organisaties. Verschillen tussen scholen die juist voor een schoolspecifieke organisatiebenadering van belang zijn komen

hierdoor niet of nauwelijks aan de orde. Hierdoor ontstaat de neiging om scholen als een homogene groep te beschouwen, daar dit het vergelijkingsproces tussen scholen en andere typen van organisaties immers vereenvoudigt.

2. De uniformiteitsassumptie: hiermee wordt bedoeld op de veronderstelling dat de organisatiestructuur van alle scholen gelijk zou zijn. De organisatiestructuur van scholen wordt door bovengenoemde benaderingen namelijk uiteengelegd in twee domeinen, te weten een volgens bureaucratische principes gereguleerd beheersdomein en een op (semi-) professionele normen gefundeerd onderwijskundig domein. Daarnaast gaan bovengenoemde benaderingen ervan uit dat er sprake is van een scherpe scheidingslijn tussen deze twee domeinen, waardoor ze betrekkelijk los van elkaar functioneren. Vooral vanwege deze tweede assumptie voegen bovengenoemde auteurs de professioneel-bureaucratische benadering van scholen en de 'loose coupling' theorieën samen onder de noemer de dichotome benadering.

Deze dichotome benadering van schoolorganisaties geeft geen adequaat antwoord op de vraag die in deze paragraaf centraal staat, namelijk hoe de organisatiestructuur vormgegeven dient te worden teneinde de betrokkenheid van docenten en schoolleiding op elkaar en daardoor de beleidsvoering door scholen te bevorderen. Immers, volgens de dichotome benadering is deze betrokkenheid op elkaar gering, vanwege de vermeende scheiding tussen de beide domeinen binnen scholen.

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 overgangsbied tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein. In dit derde domein worden 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 zijn niet eenduidig onder te brengen binnen de andere twee invloedssferen. Voorbeelden hiervan zijn:

- * de verdeelsleutel van gelden over afdelingen;
- * de opstelling van het rooster;
- * de aanstelling van docenten;
- * de bemensing van werkgroepen en commissies;
- * de contacten met ouders;
- * de beoordeling van beginnende docenten;
- * de deelname aan innovatieprojecten (cf. Brands, 1987).

De besluitvorming in deze 'contested zone' heeft zowel een formeel als een informeel karakter. Hoewel de ISM-theorie van Hanson een welkome aanvulling is op de dichotome benadering geeft deze eveneens onvoldoende antwoord op de vraag hoe de organisatiestructuur van scholen

eruit dient te zien om de activiteiten van docenten en schoolleiding goed op elkaar af te stemmen. 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 als het de toeïgening van beslissingen betreft die in de 'contested zone' vallen. Van een zekere mate van welbewuste afstemming tussen de activiteiten van schoolleiding en docenten die bovendien functioneel is voor de beleidsvoering van scholen is geen sprake als het op deze wijze wordt gerealiseerd. Dit laatste is slechts mogelijk indien er sprake is van een afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen. De kritiek van Schuit (1991) dat Hanson te weinig aandacht besteedt aan geïnstitutionaliseerde elementen binnen de 'contested zone', waardoor deze zone primair informeel van aard is, sluit hierbij aan. Schuit stelt dat de besluitvorming binnen scholen tot op zekere hoogte door allerlei procedures wordt gereguleerd, omdat er op het middenniveau van de school allerlei organen en commissies actief zijn (zie ook Marx, 1975; Van der Krogt, 1983; Smets, 1985; Pelkmans en Vrieze, 1987). Deze regulering van de besluitvorming zorgt ervoor dat de beslissingen evenwichtig genomen worden en over een voldoende draagvlak kunnen beschikken. Omdat Hanson te weinig oog heeft voor deze geïnstitutionaliseerde besluitvorming op scholen kan hij ook geen afdoende verklaring geven voor het gegeven dat docenten en schoolleiding op veel scholen ondanks een aantal belangentegenstellingen betrekkelijk vreedig met elkaar omgaan.

De onderwijskundig-organisatorische modellen van Marx

De afstemming van het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen staat centraal bij de onderwijskundig-organisatorische modellen van Marx (1975). Deze auteur heeft een vijftal modellen ontwikkeld die een relatie leggen tussen het onderwijskundig en organisatorische systeem van scholengemeenschappen, de zogenaamde onderwijskundig-organisatorische modellen. Het organisatorische en onderwijskundig systeem van de afzonderlijk te onderscheiden modellen zijn onderling consistent. Er is sprake van consistentie indien het organisatorische systeem een geschikt middel is voor het doelgericht functioneren van het onderwijskundig systeem. De relatie tussen het organisatorische en het onderwijskundig systeem is dus te kenschetsen als een doel-middel relatie. De volgende onderling consistente onderwijskundig-organisatorische modellen worden door Marx onderscheiden:

1. het verticaal-segmentaal model;
2. het beperkt verticaal lijn- en stafmodel;
3. het horizontaal-collegiale model;
4. het ongedeelde-gedifferentieerde model;
5. het meervoudig procesmodel.

Deze onderscheiden onderwijskundig-organisatorische modellen worden door Marx in een reeks geplaatst, het 'onderwijskundig-organisatorisch structureel ontwikkelingsmodel'. De geconstrueerde onderwijskundig-organisatorische modellen vormen binnen dit structureel ontwikkelingsmodel een oplopende reeks, waarin ieder volgend model in onderwijskundig-organisatorisch opzicht complexer is dan zijn voorganger. Het meest complexe onderwijskundig-organisatorische model is geschikt om meer complexe onderwijskundige doelstellingen te realiseren dan het voorafgaande uit de reeks. Kenmerkend voor de modellenreeks en het structureel ontwikkelingsmodel is de oplopende mate van afstemming tussen het beheersmatig en het onderwijskundig domein. Deze oplopende mate van afstemming is allereerst van belang voor het realiseren van steeds complexer wordende onderwijskundige doelstellingen.

Daarnaast is deze oplopende mate van afstemming van belang in het kader van de toenemende mogelijkheden tot vernieuwing. De vraag naar variaties inzake processen van onderwijsvernieuwing reduceert Marx tot de vraag naar structuren voor beleidsvormingsprocessen. Zo opgevat is de aard van de beleidsvorming afhankelijk van de organisatiestructuur van scholen. Concreter geformuleerd: scholen waarbinnen sprake is van een ver gevorderde mate van afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein zijn tot meer complexe beleidsvormingsprocessen in staat.

Nederlands schoolorganisatieonderzoek ondersteunt deze theoretische veronderstelling met empirisch materiaal. Van der Krogt en Weyzen (1982) en Van der Krogt (1983) hebben drie verschillende scholen bestudeerd. De onderzochte scholen verschilden van elkaar wat betreft hun organisatiestructuur. Een school was te typeren als een school volgens het segmentale model. De andere twee scholen hadden overeenkomsten met respectievelijk het lijn-staf model en het collegiale model. Uit deze onderzoeken kwam onder andere naar voren dat in de onderzochte collegiale school op meer terreinen beleid wordt gevormd dan in de segmentale school. In de collegiale school is er sprake van een geïntegreerd beleid waarin meer beleidsterreinen bewust op elkaar worden betrokken. Tevens worden in de collegiale school meer docenten bij het overleg betrokken dan in de segmentale school. In het segmentale model wordt de docent vrijwel uitsluitend gezien in de hoedanigheid van autonome vakdocent. In het collegiale model daarentegen worden docenten naast individuele vakdocent ook benaderd in de hoedanigheid van lid van een vaksectie, vertegenwoordigend orgaan of departement. Docenten worden bewust bij het overleg betrokken om diverse gezichtspunten naar voren te laten komen.

Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984) heeft een verkennend vergelijkend onderzoek verricht naar het intern functioneren van vijftientig scholengemeenschappen VWO-HAVO-MAVO. Haar gegevens corresponderen met de veronderstelling van Marx dat er een relatie bestaat tussen structuur en beleid. "Een keuze voor ruimere dan de traditionele doelen en voor meer procesgericht beleid vraagt om meer inbreng van de betrokkenen en behoeft een coördinatiestructuur om onderlinge afstemming mogelijk te maken. De meer collegiale organisatievorm

van de sectieleidersvergadering leent zich daartoe beter dan de segmentale of de lijn-staforganisatie" (Van Marwijk Kooy-von Baumhauer, 1984, 58).

Smets (1985) verrichtte onderzoek naar coördinatie en management in scholen voor voortgezet onderwijs. Zijn gegevens hebben betrekking op drie scholen. Hij komt aan de hand van zijn onderzoek tot de conclusie dat in een school die te kenschetsen is als een collegiale organisatie, meer coördinatie-inspanningen plaatsvinden en docenten meer bij het overleg en de beleidsvorming betrokken zijn dan in een segmentaal gestructureerde school.

Het onderzoek van Pelkmans en Vrieze (1987) onder twaalf scholen voor voortgezet onderwijs bouwt voort op het onderzoek van Smets. De resultaten van dit onderzoek maken eveneens aannemelijk dat een grotere afstemming van het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen de afstemming van de activiteiten van docenten en schoolleiding bevordert. Enkele voorbeelden van deze resultaten zijn:

- * autonome lagen en afdelingen binnen scholen vergroten de afstand tussen de directie en docenten;
- * op scholen met een horizontale coördinatiestructuur is de directie meer toegankelijk en wordt de taakverdeling uitdrukkelijker gecoördineerd dan op scholen met een meer verticale coördinatiestructuur;
- * op scholen met weinig autonome lagen of afdelingen is er sprake van een verwevenheid van de onderzochte taakgebieden (determinatie, leerlingbegeleiding, taakverdeling, innovatie);
- * op scholen waar meer overleg en interne democratie is, zijn er relatief minder verschillen tussen de perceptie van de feitelijke schoolorganisatie door docenten en de door hen gewenste schoolorganisatie;

Overigens merken Pelkmans en Vrieze op dat er een tendens tot horizontalisatie van structuur en coördinatie (indeling in lagen) plaatsvindt binnen de door hen onderzochte scholen. Deze horizontalisering wordt sterk ingegeven door het streven van scholen naar een goede leerlingbegeleiding en determinatie. Dit betekent dat de strikte scheiding tussen de invloedssferen van docenten en schoolleiding steeds meer komt te vervallen. "De traditionele taakverdeling tussen leraren en schoolleiding: onderwijs verzorgen resp. voorzieningen verzorgen, gaat nergens meer echt op. De directies hebben allerlei andere schooltaken: leerlingbegeleiding, onderwijskundige zaken, externe betrekkingen en nog veel meer" (Pelkmans & Vrieze, 1987, 100).

Een opmerkelijke bevinding die niet verwacht werd heeft betrekking op de afstemming van de onderzochte taakgebieden. De samenhang of losheid van het coördinatiesysteem is vooral afhankelijk van de (maatschappelijke) gevestigdheid van het schooltype of school. De coördinatie binnen een gevestigd schooltype (b.v. MTS, Lyceum) is minder sterk gericht op de afstemming tussen de taakgebieden dan de coördinatie binnen een niet-gevestigd schooltype (b.v. MDGO, scholengemeenschap LTO-LHNO-MAVO).

Organisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen

Zoals reeds gesteld, ondersteunen bovenstaande studies de veronderstelling dat een afstemming tussen het onderwijskundig en beheersmatig domein bepalend is voor de aard van de beleidsvorming. Hiermee wordt aannemelijk dat de afstemming tussen beide domeinen tevens een belangrijke voorwaarde is voor de mate waarin scholen in staat zijn om beleid te voeren, opgevat als het proces van uitdrukkelijke beleidsvorming én beleidsuitvoering. Empirische gegevens hierover ontbreken vooralsnog.

Wel heeft Marx in het verlengde van zijn onderwijskundig-organisatorische modellen een drietal organisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen onderscheiden (cf. Marx, 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 waarin de organisatie in termen van de omvang van het beleidsvoerend vermogen zich langs opeenvolgende stadia of fasen kan ontwikkelen. Evenals bij het structureel ontwikkelingsmodel is ook voor dit schoolontwikkelingsveld kenmerkend dat de afstemming tussen het onderwijskundig en beheersmatig domein toeneemt naarmate het beleidsvoerend vermogen meer is ontwikkeld.

Verder is het in het kader van deze studie interessant dat Marx veronderstelt dat er sprake is van een geschiktheidsverband tussen gradaties van beleidsvoerend vermogen en gradaties van de beleidsruimte die scholen ter beschikking hebben. Een verruiming van de beleidsruimte vereist een toename van de ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van scholen. Anders geformuleerd: naarmate het beleidsvoerend vermogen van scholen meer is ontwikkeld, zijn scholen beter in staat een grotere beleidsruimte optimaal te benutten.

Bovenstaande theoretische veronderstelling zal in deze studie worden onderzocht.

1.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de begrippen beleid, beleidsvorming en beleid voeren nader omschreven. Duidelijk is geworden dat deze begrippen nauw aan elkaar verwant zijn. Beleid voeren heeft niet alleen betrekking op uitdrukkelijke beleidsvorming, maar impliceert tevens de fase van beleidsuitvoering. Door beleid te voeren geven scholen aldus concreet gestalte aan beleid in die zin dat het door hen ontwikkelde beleid ook in het functioneren van de school tot uitdrukking komt.

Vervolgens zijn de door Marx genoemde kenmerken van scholen die hun beleidsvoerend vermogen indiceren, besproken. Een centrale veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt betreft: scholen zijn beter in staat beleid te voeren indien de activiteiten van docenten en schoolleiding meer op elkaar zijn afgestemd. Samen met de notie dat beleid de betrokkenheid van een samen-

stel van actoren vereist, riep dit de vraag op naar de vormgeving van de organisatiestructuur van scholen. Verondersteld werd dat er een relatie is tussen de organisatiestructuur en het zelfstandig beleid kunnen voeren.

De onderwijskundig-organisatorische modellen van Marx gaven hierop een goed antwoord. In tegenstelling tot de dichotome benadering van de organisatiestructuur van scholen en het Interacting Spheres Model van Hanson, expliciteert Marx de gedachte dat er een relatie bestaat tussen beleidsvorming en de afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen. Deze afstemming is ook impliciet aanwezig bij de kenmerken van scholen die het beleidsvoerend vermogen indiceren.

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) ondersteunen deze gedachten met empirisch materiaal. Uit deze onderzoeken komt naar voren dat scholen verschillen in de wijze waarop ze activiteiten van docenten en schoolleiding op elkaar afstemmen. Tevens blijkt uit deze onderzoeken dat door een verder gevorderde afstemming van het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen de betrokkenheid van beide geledingen op elkaar toeneemt alsmede de complexiteit van de beleidsvorming. Hiermee wordt aannemelijk dat een afstemming van beide domeinen binnen scholen een belangrijke voorwaarde is voor het voeren van een eigen beleid door scholen waardoor ze de beschikbare beleidsruimte benutten.

HOOFDSTUK 2

DE BELEIDSRUIMTE VAN SCHOLEN EN DEREGULERING

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het beleidsvoerend vermogen van scholen besproken.

Dit hoofdstuk gaat in op de beleidsruimte die scholen wordt geboden.

In paragraaf 2.2 wordt eerst ingegaan op het begrip vrijheid van onderwijs dat een belangrijke rol speelt voor de vaststelling van de beleidsruimte van scholen.

Daarna wordt, ter concretisering van het abstracte begrip vrijheid van onderwijs, een overzicht gegeven van de bevoegdheden van schoolbesturen (2.3).

Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op het begrip deregulering. Dit begrip staat centraal in de discussies van de afgelopen jaren over de vergroting van de autonomie van scholen.

In paragraaf 2.5 worden een aantal beleidsvoorstellen met betrekking tot deregulering besproken. Immers, de mate waarin deregulering daadwerkelijk de beleidsruimte van scholen vergroot, komt tot uiting in de concretisering van het onderwijsbeleid.

Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.6 afgesloten met een samenvatting.

2.2 Vrijheid van onderwijs

De beleidsruimte van scholen bepaalt de mate waarin scholen de vrijheid hebben hun onderwijs naar eigen inzichten in te richten. De waarborging van deze vrijheid van onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. In dit artikel ontmoeten sociale en klassieke grondrechten elkaar. Een sociaal grondrecht waarborgt de mogelijkheden voor burgers om aanspraak te maken op overheidsbemoeienis (b.v. de zorgplicht van de overheid voor het onderwijs, verg. art. 23, lid 1), terwijl een klassiek grondrecht burgers beschermt tegen inbreuk op hun individuele rechten door de overheid. De vrijheid van richting, welke expliciet in artikel 23 van de Grondwet wordt genoemd (lid 5), is een voorbeeld van een klassiek grondrecht.

"Vrijheid van richting betekent de vrijheid van het bevoegd gezag van een bijzondere school om het onderwijs te doen verzorgen, gebaseerd op een, zelf te bepalen, beginsel van levensbeschouwelijke of maatschappelijke aard, welk dan ook" (Leune, 1981, 341). Van Esch (1988) stelt in navolging van Donner (1978) dat dit tevens inhoudt dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke begrippen van anderen niet hoeven te worden geëerbiedigd.

Ook het bewust achterwege laten van een godsdienst of levensbeschouwing als filosofische fundering valt onder het begrip richting (cf. Van Esch, 1988).

Naast de vrijheid van richting worden in de literatuur (cf. Leune, 1981; Drop, 1985; Van Esch, 1988) de vrijheid van oprichting en de vrijheid van inrichting onderscheiden. Dit wordt wel de 'leer van de drie vrijheden' genoemd. Deze komt, kort samengevat, neer op de visie dat de vrijheid van richting, de vrijheid van oprichting en inrichting van scholen veronderstelt. Slechts door laatst genoemde vrijheden komt de vrijheid van richting tot haar volle recht (cf. Drop, 1987).

Uitgaande van de hierboven weergegeven ruime opvatting van richting heeft de vrijheid van oprichting betrekking op "de vrijheid om een school op te richten van welke godsdienstige of levensbeschouwelijke aard dan ook of juist het bewust afzien van zo'n aard" (Van Esch, 1988, 37). De vrijheid van inrichting tenslotte behelst "het geheel aan middelen om de richting te realiseren. De middelen kunnen betrekking hebben op de onderwijskundige vormgeving, de organisatie (van de school en van het onderwijsleerproces) en de randvoorwaarden" (Van Esch, 1988, 38). Hiermee is aangegeven dat de vrijheid van inrichting niet alleen betrekking heeft op de onderwijskundige vormgeving (inhoudelijk en didactisch) (cf. Leune, 1981), maar ook op beheersmatige aspecten van de school.

De vrijheid van inrichting wordt beperkt door de eisen van deugdelijkheid (lid 5, art. 23) Met betrekking tot de keuze van leermiddelen en de aanstelling van onderwijsgeevenden wordt de vrijheid van het bijzonder onderwijs geëerbiedigd (lid 6, art. 23). Deze laatst genoemde zaken vallen aldus zeker onder de vrijheid van inrichting.

De vraag kan vervolgens gesteld worden of deze drie vrijheden ook voor het openbaar onderwijs gelden. Van Esch komt tot de conclusie dat het openbaar onderwijs geen richting is. "In het bijzonder onderwijs hoeven de godsdienstige en levensbeschouwelijke begrippen van anderen niet te worden gerespecteerd, in het openbaar onderwijs is dit een wettelijk opgelegde opdracht" (Van Esch, 1988, 40). Daarnaast stelt Van Esch dat de vrijheid van onderwijs niet van toepassing is op het openbaar onderwijs, omdat dit onderwijs niet gevrijwaard is van een inmenging van de overheid. Immers, het Rijk of het gemeentebestuur is niet alleen verantwoordelijk voor het voeren van nationaal of lokaal onderwijsbeleid, maar is tevens bevoegd gezag van openbare scholen. Hiermee komt de vrijheid van onderwijs opgevat als een klassiek grondrecht voor het openbaar onderwijs te vervallen.

Zoals hierboven reeds werd aangegeven, heeft de wetgever de mogelijkheid om deugdelijkheidseisen te stellen niet alleen aan het openbaar onderwijs maar ook aan het uit de openbare kas te bekostigen bijzonder onderwijs. Mentink en Akkermans (1986) maken met betrekking tot deze deugdelijkheidseisen op het niveau van de grondwet een onderscheid tussen algemene en bijzondere voorwaarden. De eerstgenoemde voorwaarden staan genoemd in lid 2 van het grondwetsartikel en behelzen het toezicht van de overheid en het onderzoek naar de zedelijkheid en bekwaamheid van onderwijsgeevenden. De bijzondere voorwaarden (verg. lid 5, 6 en 7 van

art. 23) krijgen hun materiële inhoud in de afzonderlijke wet- en regelgeving. Algemeen gesteld gaat het bij deugdelijkheidseisen om "alle voorwaarden die de (gedelegeerde) wetgever meent te moeten stellen om het onderwijs naar behoren te kunnen laten functioneren" (Mentink & Akkermans, 1986, 36).

Daarnaast is het bijzonder onderwijs gebonden aan bekostigingsvoorwaarden (lid 7, art. 23). Over de vraag of aan deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden een onderscheidende betekenis toe te kennen is, zijn de meningen verdeeld (cf. Mentink & Akkermans, 1986).

De kern van de discussie heeft betrekking op de vraag of grondwettelijk is vastgelegd dat de wetgever bij het stellen van deugdelijkheidseisen die voor zowel het openbaar als bijzonder onderwijs gelden de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs in acht dient te nemen. Laatstgenoemde zinsnede ontbreekt bij de bekostigingsvoorwaarden die alleen voor het bijzonder onderwijs gelden. Het interpreteren van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden als twee niet van elkaar te onderscheiden begrippen, vergroot in de ogen van de confessionelen de mogelijkheden van de overheid om zich nadrukkelijk met het onderwijs te bemoeien. Vandaar dat de confessionelen van mening zijn dat het twee van elkaar te onderscheiden soorten van eisen zijn. Deugdelijkheidseisen hebben dan betrekking op de inhoud van het te verzorgen onderwijs. Bekostigingsvoorwaarden betreffen niet de inhoud van het onderwijs, maar de administratieve, organisatorische en financiële aspecten daarvan (b.v. getalsnormen voor het oprichten en opheffen van scholen, bouwvoorschriften, subsidiëring). Mentink en Akkermans (1986) en Mentink (1989) stellen dat bovengenoemde vrees ongegrond is en aan deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden derhalve geen onderscheidende betekenis hoeft te worden toegekend. Uit de geest van de Grondwetsherziening van 1917 valt op te maken dat bij het stellen van eisen en voorwaarden de overheid zich steeds zou moeten afvragen of de inrichting van het onderwijs niet onnodig wordt beperkt. De eisen en voorwaarden die de wetgever stelt dienen in beide gevallen minimaal en noodzakelijk te zijn. Dit betekent dat de overheid bij het hanteren van haar beleid een gepaste terughoudendheid dient te betrachten. Verhoging van de minimum-eisen verstoort het evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van het onderwijs en die van de overheid. Deze verantwoordelijkheid van de overheid komt voort uit het feit dat onderwijs bepaalde functies in maatschappelijk opzicht vervult. Hoe terughoudend de overheid ook zal zijn, feit blijft dat deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden de vrijheid van onderwijs inperken.

2.3 De bevoegdheden van schoolbesturen

Nagenoeg alle deugdelijkheidseisen, die de vrijheid van onderwijs beperken, worden bij wet geregeld en krijgen op die plaats een concrete invulling. De huidige wet- en regelgeving beperkt derhalve de mate waarin scholen daadwerkelijk beschikken over eigen beleidsruimte. Door nu

na te gaan welke zaken de centrale overheid als hoger gezag niet regelt, zijn de bevoegdheden van schoolbesturen te traceren. Immers, in formeel-juridische zin is het schoolbestuur bevoegd gezag en is als zodanig de 'beheerder' van de vrijheid van onderwijs.

Door bestudering van de diverse onderwijswetten komt Leune tot de volgende zestien bevoegdheden (cf Leune, 1981, 1987):

1. het oprichten van een school;
2. de keuze van leermiddelen;
3. het opnemen van facultatieve vakken in het lesrooster;
4. het vaststellen van het lesrooster;
5. de benoeming en het ontslag van schoolleiders, onderwijsgevend en niet-onderwijsgevend personeel;
6. enkele aspecten van de arbeidsvoorwaarden van het aan de school verbonden personeel;
7. de toelating en verwijdering van leerlingen;
8. gedragsregels voor leerlingen;
9. de interne organisatiestructuur van de school, waaronder de medezeggenschap van betrokkenen;
10. de aard van de zogenaamde buitenschoolse activiteiten;
11. de deelname van de school aan vernieuwingsprojecten;
12. het gebruik dat de school maakt van diensten van instellingen binnen de verzorgingsstructuur;
13. de vorm en aard van de betrekkingen tussen de school en instellingen rondom de school;
14. het gebruik dat van het schoolgebouw mag worden gemaakt door derden;
15. het beheer van de financiële middelen en de zorg voor de administratie;
16. het opheffen van een school of schoolafdeling.

Van Esch (1988) heeft deze bevoegdheden gebundeld in zes onderscheiden taakgebieden, te weten:

1. stichting en instandhouding/planning (de bevoegdheden 1 en 16);
2. onderwijskundig-organisatorische vormgeving (de bevoegdheden 2, 3, 4, 9, 10 en 11);
3. personeelsbeleid (de bevoegdheden 5 en 6);
4. leerlingenbeleid (de bevoegdheden 7 en 8);
5. externe relaties (de bevoegdheden 12, 13 en 14);
6. beheer (de bevoegdheid 15).

Voor een nadere uitwerking van deze bevoegdheden danwel taakgebieden zie Leune (1987), Laemers (1987) en Van Esch (1988). Uit deze uitwerkingen komt naar voren dat scholen vooral met betrekking tot onderwijsinhoudelijke zaken (het taakgebied onderwijskundig-organisatorische vormgeving) en identiteitsaspecten (de taakgebieden leerlingenbeleid en externe relaties)

beschikken over eigen beleidsruimte. De beheersmatige zaken (de taakgebieden stichting en instandhouding/planning, personeelsbeleid en beheer) worden daarentegen meer door de centrale overheid gereguleerd, waardoor de eigen beleidsruimte zeer beperkt is.

De indruk bestaat dat scholen de beleidsruimte die ze hebben voor een groot gedeelte niet gebruiken om het onderwijs naar eigen wensen en doelstellingen in te kleuren (cf. Liket e.a., 1985; Braster & Leune, 1986). Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen liggen in de perceptie van de beleidsruimte door scholen (cf. Slegers & Van Rooyen, 1989). Als scholen weinig beleidsruimte percipiëren zijn er in hun ogen ook weinig mogelijkheden om die ruimte te benutten.

Van Esch (1988) heeft de perceptie van de beleidsruimte door bijzondere schoolbesturen nader onderzocht. Hij komt tot de conclusie dat deze over het algemeen genomen als tamelijk groot wordt gepercipieerd. De beleidsruimte met betrekking tot de taakgebieden arbeidsvoorwaarden en salarisadministratie wordt daarentegen klein geacht. Schoolbesturen die een lijn uitzetten, een duidelijke wijze van opereren hebben en voor hun taak zijn toegerust, schatten de omvang van de beleidsruimte groter in. Verschillen tussen schoolbesturen die gebaseerd zijn op verschillen in richting zijn minimaal. Er blijken geen verschillen te bestaan in de inschatting van de beleidsruimte door schoolbesturen onder invloed van richting.

Nadere empirische gegevens over de inschatting en het benutten van de beleidsruimte door scholen zijn in Nederland niet aanwezig. Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen van het onderwijsbeleid in de richting van deregulering en vergroting van de autonomie van scholen zijn deze gegevens gewenst omdat deze ontwikkelingen een feitelijke vergroting van de beleidsruimte van scholen impliceren. In de nu volgende paragrafen wordt op de beleidsontwikkelingen in de richting van deregulering ingegaan.

2.4 Reguleringskritieken en deregulering

Het begrip deregulering is sterk gerelateerd aan de mate van overheidsregulering. Deze overheidsregulering is de afgelopen jaren steeds vaker als problematisch gedefinieerd én bekritiseerd. Zo wordt de regelgeving in b.v. het onderwijs als onder andere traag, onbillijk, overhaast, ineffectief, ontoegankelijk, gebruikers-onvriendelijk en inconsistent ervaren. Coolen (1983) onderscheidt twee hoofdstromen in de kritiek op overheidsregulering.

De eerste hoofdstroom gaat uit van het standpunt dat overheidsinterventie alleen maar tot ondoelmatigheid leidt. Publieke financiering van voorzieningen op het vlak van het onderwijs dragen niet bij tot een adequaat en doelmatig voorzieningenaanbod, maar bevredigen slechts de behoefte aan budget-maximalisering bij zowel ambtenaren als schoolbesturen.

De tweede hoofdstroom van kritiek gaat uit van het standpunt dat de vormgeving van de bestaande overheidsregulering dient te veranderen. Deze kritiek heeft vooral betrekking op de methoden, de werkwijzen en de organisatie van de overheid.

Van Wieringen (1987) onderscheidt drie soorten reguleringskritieken, die veel overeenkomsten hebben met die van Coolen. De indeling van Van Wieringen is vollediger en verdient daarom de voorkeur.

De *eerste soort reguleringskritiek* betreft de doelen van regulering. Deze kritiek komt enerzijds voort uit opvattingen over de wenselijkheid van overheidsoptreden voor het onderwijs en anderzijds uit de mate waarin dit overheidsoptreden als doelmatig en doeltreffend wordt gezien. Bij de wenselijkheid van het overheidsoptreden onderscheidt Van Wieringen twee facetten, te weten een ideologisch en een politiek facet. Het ideologisch facet is te onderkennen voorzover stelsels van opvattingen over een menswaardige samenleving aan de orde zijn. Bij het politieke facet zijn aspecten van handhaving of wijziging van de machtsverhoudingen aan de orde.

De *tweede soort reguleringskritiek* heeft betrekking op de interventievorm. Het betreft hier de vraag naar de rol opvatting van de overheid. Dient het overheidsoptreden een legalistisch-administratief karakter te hebben of is een meer 'consult' achtige benadering gewenst? Naast het feit dat aan een consultachtige benadering nadelen kleven met betrekking tot het ontbreken van duidelijke besluitvorming ontkent zo'n benadering "verder het bestuurlijk-politiek karakter van overheidshandelen: afdwingbaar naar rechtspersonen toe, maar ook controleerbaar en afstrafbaar door deze rechtspersoon als het buiten de paden treedt" (Van Wieringen, 1987, 44)

De *derde soort reguleringskritiek* betreft de kritiek op de techniek van de maatregelen of regelgeving. Deze kritiek heeft betrekking op technische zaken die overigens wel min of meer het gezicht van de regulering bepalen. Het gaat hierbij om vragen naar het gedetailleerde, procedurele, globale en normerende karakter van de hoofdregels en de daaruit af te leiden of afgeleide nadere regelgeving.

Deze drie reguleringskritieken liggen in elkaars verlengde in die zin dat opvattingen over de techniek van de regelgeving impliciet gerelateerd zijn aan opvattingen over de interventievorm en de doelen van regulering. Desalniettemin zijn de pleidooien voor deregulering voornamelijk gevoed door de derde soort reguleringskritiek. Daarbij komt dat de ernst van deze kritiek per terrein van regelgeving verschilt. Dit blijkt uit het onderzoek van Van 't Hullenaar, Jacobs, Jacobs en De Jonge (1986). In dit onderzoek zijn de opvattingen en ervaringen van het onderwijsveld (bestuursleden, directieleden, docenten en administrateurs in het basis-, speciaal, voortgezet en beroepsonderwijs) met betrekking tot de bestaande regelgeving onderzocht. Daarbij is een onderscheid gemaakt in een viertal terreinen van regelgeving, te weten de inhoud en kwaliteit van het onderwijs; personeelsformatie en rechtspositie; huisvesting, materiële voorzieningen en de bekostiging en tenslotte de schoolorganisatie.

Ten aanzien van de inhoud en kwaliteit van het onderwijs is er geen sterke behoefte aan deregulering. De regelgeving op dit terrein wordt niet als te detaillistisch ervaren. Wel bestaat enige behoefte aan flexibiliteit.

De regelgeving met betrekking tot de personeelsformatie wordt door de meeste respondenten onhanteerbaar geacht. Een uitzondering hierop vormen de administrateurs. Een minderheid van de respondenten beschouwt de regelgeving als te detaillistisch. Ten aanzien van de rechtspositie is geen behoefte aan deregulering, maar wordt daarentegen centrale regelgeving eerder als een eis gezien. Invoering van een lump-sum financiering, met inbegrip van een budgetstelsel voor personele kosten, wordt door de meeste respondenten afgewezen. Dit geldt overigens niet voor het beroepsonderwijs.

Vooraf in het beroepsonderwijs genieten de regelingen met betrekking tot huisvesting, materiële voorzieningen en bekostiging weinig waardering. Het werken met budgetten die vooraf bekend zijn en waarvan de grondslag bekend en adequaat is, verdient de voorkeur.

De regelgeving met betrekking tot de schoolorganisatie is in het onderzoek vooral toegespitst op de regelingen met betrekking tot de medezeggenschap. Deze regelingen worden vrij negatief geëvalueerd. Aan regelingen rondom medezeggenschap bestond en bestaat nog steeds geen behoefte. Door velen wordt deze regelgeving als slecht hanteerbaar beschouwd en de werkbaarheid ervan als gering gezien.

Naast bovenstaande kritiek op de overheidsregulering is een verdere uitkristallisatie van pleidooien voor deregulering op het politieke dan wel ideologische niveau van de doelen van overheidsregulering lange tijd uitgebleven (cf. Van Wieringen, 1987). Juist deze pleidooien die expliciet verwijzen naar zowel de wenselijkheid van een andere (=minder regelende) opstelling van de overheid als naar een toename van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderwijsbestel, zijn vanwege hun meer fundamentele karakter interessant.

De relatief autonome school

Het verschijnen van de ministeriële notitie 'De school op weg naar 2000' heeft ertoe bijgedragen dat de hierboven bedoelde uitkristallisatie meer 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 zal de kwaliteit van het onderwijs ten goede komen. Een centraal begrip in deze notitie is dan ook 'de autonome school'.

Dit laatste begrip¹ en het daaraan gerelateerde gedachtengoed is overigens niet nieuw (cf. NKSR-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 appèl 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. NKSR-nota 'Bouwen aan een relatief autonome school', 1979).

Tegen deze achtergrond van de 'relatief autonome school' wordt in deze studie het begrip deregulering geplaatst. Deregulering is 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 dit een vermindering van de bestuursinterventie en de bestuurstaken van de overheid. Vermindering van overheidsregulering kan - zeker ten aanzien van de semi-publieke sector - op twee manieren worden bereikt.

Vooreerst valt te denken aan de mogelijkheid dat de gedragsbeheersing niet meer door de overheid geschiedt maar door andere groeperingen. Het betreft hier groeperingen die zich tussen de bestuurslaag van de overheid, de individuele schoolbesturen en gemeentebesturen bevinden. Hierbij valt te denken aan regionale en functionele bestuurscommissies, provincies, zelfstandige bestuursorganen e.d. Hoewel veel voorstellen ten aanzien van een nadere invulling van deze bestuurslaag tot op heden zijn gedaan, heeft dit echter niet geleid tot enige vorm van institutionalisering. Wel zijn er de laatste tijd steeds vaker pleidooien te beluisteren voor regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen van een en dezelfde richting (cf. NKSR-nota 'Verder bouwen aan de relatief autonome school', 1989; Wetenschappelijk instituut van het CDA: 'Ruimte voor kwaliteit', 1989; Versloot, 1990).

Reëler is voor te stellen dat de gedragsbeheersing zal plaats vinden door het zogenaamde maatschappelijk middenveld. Het is immers niet geheel ondenkbaar dat de organisaties die tot het maatschappelijk middenveld behoren zich de ontstane beleidsruimte zullen trachten toe te eigenen door regulering van hun eigen achterban. De reeds bestaande diverse modelreglementen (WMO, Akte van Benoeming e.d.) zijn hier voorbeelden van. Het nadeel van het opvullen van het machtsvacuüm door deze organisaties is dat hierdoor de maatschappelijke controle op ver-

¹ Correcter is het om in dit verband te spreken over 'de relatief autonome school'. Het feit dat scholen maatschappelijke functies hebben 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 deze studie steeds gesproken over 'de relatief autonome school'.

richte handelingen verdwijnt. Een ander groot nadeel betreft het feit dat op deze manier de externe afhankelijkheid van scholen blijft voortbestaan.

Een tweede manier om tot een vermindering van overheidsregulering te komen is door een vermindering van de gedetailleerdheid van en controle op de regelgeving. De veranderende visie op de rol van de onderwijsinspectie is hiervoor illustratief. Vergroting van de autonomie van scholen vereist een inspectie die zich richt op de bevordering van de ontwikkeling van het onderwijs in scholen. Dit in tegenstelling tot de meer toezichthoudende rol die de inspectie tot nu toe heeft gehad (cf. Liket, 1987).

Voor alle duidelijkheid: deregulering wordt hier niet opgevat als opheffing van dwingend opgelegde regels door de overheid. Immers, overheidsregulering, zelfs in de zin van ge- of verbodsbepaling, kan opgevat worden als een abstracte rechtsbetrekking (cf. Ruiter, 1983). Dit impliceert dat daar waar aan de ene kant van de rechtsbetrekkingen een plicht staat, aan de andere kant in het algemeen een aanspraak op vervulling van die plicht wordt gedacht. Opheffing van overheidsregulering betekent zodoende dat de aanspraak van anderen dat bepaalde gedragingen wel of niet worden vervuld, verloren gaat. Hiervan dient men zich in de discussies over deregulering terdege bewust te zijn. Zo opgevat impliceert plichtsopheffing derhalve tevens aanspraakvernietiging (cf. Ruiter, 1983).

Deregulering en centrale overheidsregulering: twee complementaire begrippen

Uit bovenstaande uitwerking valt op te maken dat deregulering centrale overheidsregulering niet uitsluit. 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 mogelijkheden om deugdelijkheidseisen aan het uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen (zie paragraaf 2.2). Hiermee is een belangrijke plicht en een daarmee samenhangende controlerende taak voor de overheid vastgelegd.

De legitimatie voor deze overheidsbemoeyenis is allereerst gelegen in het feit dat het onderwijsstelsel maatschappelijke functies kent. De school als socialisatie-instituut is een mechanisme voor sociale controle en speelt als zodanig een wezenlijke rol in het behoud en de ontwikkeling van de samenleving en de cultuur. Dit is een reden waarom de opvoeding van kinderen niet wordt overgelaten aan primaire socialisatiekaders.

In het verlengde hiervan ligt de tweede reden voor de overheidsbemoeyenis met het onderwijs. Het betreft hier het feit dat onderwijs in Nederland geheel of gedeeltelijk bekostigd wordt met middelen uit de openbare kas.

Het streven naar deregulering en autonomievergroting van scholen staat op gespannen voet met deze overheidsbemoeyenis. Leune heeft hier reeds in 1970 op gewezen. Hij stelt dan ook: "De keuze voor of tegen de autonome school, is een keuze voor of tegen bepaalde functies die het onderwijs in maatschappelijk opzicht vervult. Het is daarmee een keuze voor of tegen

(elementen van) de huidige maatschappelijke orde. Wie de bestaande maatschappelijke orde gecontinueerd wil zien zal de school primair definiëren als een mechanisme van sociale controle, dienstbaar aan de bestaande maatschappij. Een dergelijke, opgelegde dienstbaarheid verkleint de speelruimte voor autonomie van de school" (Leune, 1970, 313).

Kortom: centrale regelgeving en autonomie van scholen zijn complementaire begrippen (cf. Giesbers & Marx, 1986). Dit maakt dat de relatie tussen deze twee begrippen sterk onder druk staat. Belangrijk voor de beheersing van dit spanningsveld is om "na te denken tot hoever er gedereguleerd kan worden zonder wezenlijke verworvenheden van ons, met veel opofferingen tot stand gebracht, onderwijs schade te berokkenen" (Van Wieringen, 1987, 53).

In dit kader is de mede door deregulering op gang gebrachte discussie over de kwaliteit van het onderwijs interessant. Van Wieringen (1989) stelt dat dit debat twee zaken heeft opgeleverd, te weten nieuwe en gereactiveerde kwaliteitsbepalers en nieuwe kwaliteitsprocedures en instanties. Dit heeft geleid tot een herintroductie van het marktmechanisme, langs welke weg belanghebbende marktpartijen (scholen, arbeidsinstellingen, ouders e.d.) de kwaliteit van het onderwijs bepalen. Bovendien heeft deze marktvorming rond scholen geleid tot de ontwikkeling van nieuwe kwaliteitsinstrumenten (b.v. visitatiecommissies, peilingsonderzoek, zelfevaluatie, 'school based review' e.d.). Tezamen met de steeds vaker gehoorde geluiden dat de bekostiging gebaseerd dient te zijn op de resultaten, de prestaties van scholen (outputfinanciering), heeft dit ertoe geleid dat de begrippen kwaliteit en bekostiging nauwer met elkaar in verband zijn gebracht (cf. 'De school op weg naar 2000', 1988).

Sleegers en Giesbers (1990b) relativeren deze relatie door te wijzen op het belang van onderwijsinhoudelijke doelen als essentieel kenmerk van de kwaliteit van de school. In hun visie dient de kwaliteit van het onderwijs niet hoofdzakelijk gedefinieerd te worden in termen van het eindproduct. Onderwijsinhoudelijke aspecten (b.v. het sociaal-pedagogisch klimaat binnen scholen) blijven in deze een belangrijke functie behouden.

2.5 Deregulering en het onderwijsbeleid

Na deze inhoudelijke afbakening van het begrip deregulering is het in het kader van dit hoofdstuk zinvol om na te gaan hoe deregulering in de verschillende beleidsplannen van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de afgelopen jaren vorm heeft gekregen.

Een motie van Franssen (VVD), ingediend tijdens de behandeling van de begroting van het jaar 1984 van het Departement van Onderwijs en Wetenschappen, heeft een belangrijke aanzet gegeven voor deregulering. In die motie, die kamerbrede steun kreeg, wordt de regering gevraagd een onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van scholen. Zowel in de beleidsnotitie 'Minder regels, meer ruimte' (1985) als in een notitie aangeboden bij de Rijksbe-

grotting 1986 van het Departement van Onderwijs en Wetenschappen, wordt aan de resultaten van het onderzoek gerefereerd.

Als de belangrijkste doelen voor het streven naar deregulering worden genoemd:

- a. het onderwijssysteem dient zowel naar organisatie als inhoud dusdanig flexibel te zijn, dat het onderwijsaanbod naar vorm en inhoud tijdig kan worden aangepast aan veranderende onderwijsbehoeften;
- b. een zo groot mogelijke zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid voor de onderwijsinstellingen;
- c. een zodanige opzet van de regelgeving dat stimulansen aanwezig zijn voor het realiseren van een doelmatig en kwalitatief hoogwaardig onderwijsbestel waarbinnen tevens voldoende mogelijkheden tot differentiatie aanwezig zijn;
- d. een zo hecht mogelijke relatie tussen het onderwijsbestel en andere delen van de samenleving;
- e. een zo gering mogelijke bestuurslast voor het systeem als geheel.

Verder blijkt bij wetstechnische analyse van de W.V.O. dat met name sanering van Algemene maatregelen van Bestuur zal leiden tot versoering van de wetgeving. Tevens wordt opgemerkt dat het bekostigingssysteem een centraal element is in de wijze waarop het onderwijssysteem bestuurd wordt. Wijziging van het bekostigingssysteem in de vorm van een lump-sum financiering, wordt dan ook als een van de belangrijkste aanzetten tot verwezenlijking van een gedereguleerd onderwijsbestel gezien. Daarnaast wordt onder andere gedacht aan invoering van eindtermen, het instellen van de 38-urige werkweek, globalisering van de inrichtingsvoorschriften en minder gedetailleerde regelgeving voor het vaststellen van de formatie van scholen. Deze mogelijkheden tot deregulering zijn nader uitgewerkt in diverse wetsvoorstellen (cf. Wetsvoorstel 'basisvorming'; Wetsvoorstel 'regeling herziening bekostigingsstelsel voortgezet onderwijs') en ministeriële notities (cf. Nota 'De school op weg naar 2000'; de Hoofdlijnennotitie formatiebudgetsysteem). Een nadere bespreking van de inhoud van deze beleidsplannen geeft inzicht in de mate waarin er sprake is van een gedereguleerd onderwijsbeleid. Deze uitwerking volgt hieronder.

De vrije ruimte in de lessentabel binnen de basisvorming

De 20% vrije ruimte in de lessentabellen vormt een belangrijk deregulerend aspect binnen de basisvorming, zoals voorgesteld door de WRR (1986). De uitwerking die deze basisvorming in het Wetsvoorstel 'basisvorming' heeft gekregen, alsmede het voornemen van de toenmalige minister Deetman om de huidige minimum lessentabellen voor LBO en AVO/VWO te handhaven (cf. Memorie van Toelichting, 1988), heeft de vraag doen rijzen of er op deze manier nog wel gesproken kan worden over vrije ruimte. Immers, de vrije ruimte zou dan niet alleen gebruikt moeten worden voor extra vakken, remediëring, lessen in eigen cultuur en taal, beroepenoriëntatie e.d. Handhaving van de huidige lessentabellen heeft bovendien als gevolg dat

voor het geven van het kerncurriculum (de verplichte veertien vakken) tevens een aanspraak gedaan moet worden op de vrije ruimte. Dit heeft te maken met het feit dat er sprake is van een discrepantie tussen de adviestabel basisvorming en de huidige minimum lessentabel (cf. Mulder, 1987).

Recentelijk heeft staatssecretaris Wallage een aantal wijzigingen met betrekking tot de invulling van de vrije ruimte voorgesteld (cf. concept-nota wijziging wetsvoorstel basisvorming, 1990). Zo wordt het voorstel gedaan om de 20% vrije ruimte voor de eerste twee leerjaren in tweeën te delen. De ene helft (10%) dient ten behoeve van de basisvorming aangewend te worden. Het betreft hier dan de ondersteuning dan wel afronding van het funderend onderwijs. Zaken die in deze 10% vrije ruimte gegeven kunnen worden zijn b.v. leren leren, beroepenoriëntatie, mentoren, extra uren in de vakken van het kerncurriculum. De resterende 10% vrije ruimte kan naar eigen inzichten aangewend worden. De centrale gedachte die achter dit voorstel schuil gaat is te voorkomen dat bepaalde doorstroommogelijkheden door een specifieke invulling van de vrije ruimte worden afgesneden.

De invoering van eindtermen

Nauw gerelateerd aan de basisvorming is de invoering van eindtermen (cf. Wetsvoorstel 'basisvorming'; 'De school op weg naar 2000'). De basisvorming kent een verplicht lessenaanbod van 14 vakken. Deze vakken dienen op twee niveaus te worden aangeboden (cf. Wetsvoorstel 'basisvorming', 1987). Niveau 1 is het algemeen niveau en is te vergelijken met een verrijkt LBO-B-niveau. Niveau 2 is het hoger niveau en is te vergelijken met het huidige D-niveau. Voor beide niveaus zouden er per vak eindtermen moeten worden ingevoerd. "Onder eindtermen wordt verstaan: beschrijvingen van kwaliteiten van leerlingen op gebied van kennis, inzicht en vaardigheden die de school bij haar onderwijsactiviteiten in elk geval als doelstellingen moet hanteren. Eindtermen maken deel uit van de kwaliteitseisen die aan het basisonderwijs en aan de basisvorming in het voortgezet onderwijs worden gesteld. In die zin zijn eindtermen richtlijnen voor scholen voor de na te streven resultaten van leerlingen" (Memorie van Toelichting, 1988, 10).

Deze eindtermen zijn te beschouwen als instrumenten van kwaliteitsbewaking. Door het invoeren van eindtermen verandert de aard van de kwaliteitsbewaking. De tot op heden vooral gehanteerde kwaliteitsbewaking vooraf door procesvoorschriften, zal als gevolg van de invoering van eindtermen verschuiven naar een kwaliteitsbewaking achteraf. Indien de kwaliteit van de school onvoldoende wordt geacht, vinden er - weliswaar na veelvuldige gesprekken - sancties in de sfeer van bekostiging plaats (cf. Nota 'De school op weg naar 2000').

Het voornemen van de toenmalige minister Deetman om eindtermen in te voeren heeft tot felle discussies geleid over de vraag of eindtermen de vrijheid van onderwijs aantasten. De gedetailleerdheid van de concrete uitwerkingen van deze eindtermen door de diverse ontwikkelingsgroepen van de SLO hebben geleid tot een toename van de felheid van dit debat.

Vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs ervaren eindtermen als een toenemende regulering van het onderwijs. Dit staat in hun ogen in schrill contrast met het streven naar deregulering en autonomievergroting in het onderwijs (cf. Klifman, 1989).

Naar aanleiding van deze vele discussies en reacties op de Nota 'De school op weg naar 2000' is door de toenmalige minister Deetman een adviesaanvraag ingediend bij de Toetsingscommissie wetgevingsprojecten, onder voorzitterschap van E. Hirsch Ballin. Deze Toetsingscommissie moest onder andere een antwoord geven op de vraag of de ideeën en gedachten zoals verwoord in de bewuste notitie op gespannen voet stonden met de Grondwet.

Ook de Toetsingscommissie staat negatief tegen de invoering van eindtermen daar deze de vrijheid van onderwijs aantasten. "De Toetsingscommissie staat afwijzend tegenover centraal vastgestelde eindtermen, zeker wanneer deze een gedetailleerd karakter dragen. De Toetsingscommissie is er wel van overtuigd dat eindtermen onderwijskundig vernieuwend en kwaliteitsverhogend kunnen werken" (Advies van de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, 1989, 32). Dezelfde commissie beveelt de minister aan de eindtermen te globaliseren en de vaststelling ervan over te laten aan de bevoegde gezagen.

In de concept-nota van wijziging op het wetsvoorstel basisvorming (1990) van staatssecretaris Wallage wordt voorgesteld de eindtermen slechts op één niveau vast te stellen. Hierbij wordt overigens niet meer van eindtermen gesproken, maar van kerndoelen. Tevens wordt voorgesteld de kerndoelen globaler te formuleren in vergelijking met de reeds voor handen zijnde ontwerpen van eindtermen. Ook wordt de mogelijkheid geboden voor bijzondere scholen om eigen kerndoelen te formuleren voor geschiedenis en staatsinrichting. Naar aanleiding van de reacties van onderwijsorganisaties, de Onderwijsraad, de SER en de Raad van State is deze concept-nota op het punt van de kerndoelen herzien. In de definitieve nota van wijziging wordt de mogelijkheid voor bijzondere scholen om eigen kerndoelen te formuleren verbreed naar alle vakken. Hiermee is uiteindelijk tegemoet gekomen aan de hierboven beschreven kritiek dat door het centraal vaststellen van eindtermen of kerndoelen door de overheid de vrijheid van onderwijs onder druk komt te staan.

Het formatiebudgetsysteem en de lump-sum financiering

In het Wetsvoorstel 'regeling herziening bekostigingsstelsel voortgezet onderwijs' (1988) wordt een voorstel gedaan voor de wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de herziening van het bekostigingsstelsel voor scholen voor VWO, AVO, LBO en MBO. In navolging van het HBO en WO zal voor het MBO in de nabije toekomst eveneens een lump-sum financiering realiteit zijn. Voor het LBO en AVO/VWO wordt in eerste instantie nog uitgegaan van een stelsel van vergoedingen voor materiële kosten dat gebaseerd is op normen die aan de hand van programma's van eisen zijn vastgesteld. Deze programma's van eisen zijn inhoudelijke omschrijvingen van materiële voorzieningen op een door de overheid verantwoord geacht niveau. De genormeerde vergoedingen worden echter wel ineens als bedrag uitgekeerd.

Het belangrijkste verschil met het huidige bekostigingsstelsel is gelegen in het feit dat er binnen het materiële budget met geld geschoven mag worden. Gezien het feit dat de personeelskosten nog steeds bij het Ministerie van O & W gedeclareerd kunnen worden is het belangrijkste verschil met een lump-sum financiering dat de bestedingsvrijheid beperkt blijft tot het materiële budget. Weliswaar ligt het in de bedoeling van de minister om in de toekomst ook in het LBO en AVO/VWO over te gaan tot een lump-sum financiering, zodat in het gehele onderwijsstelsel een vergroting van de bestedingsvrijheid is doorgevoerd (cf 'De school op weg naar 2000').

Mede door toedoen van de resultaten van het OTO-onderzoek (1988) betreffende taakbelasting van docenten, zijn de discussies over de wijze van formatietoedeling en de invoering van de gebonden 40-urige werkweek op scholen actueel geworden. Voorstellen ten aanzien van zaken omtrent de personeelsbekostiging zijn terug te vinden in de Hoofdlijnennotitie formatiebudgetstelsel (1988). Zoals uit de titel van deze ministeriële notitie blijkt, vormt een formatiebudget de basis voor de bekostiging van scholen. Het formatiebudget bestaat uit een formatienorm (de wenselijk geachte hoeveelheid formatie) en een opslag om de fricties in de ontwikkelingen van de formatie op te vangen (b.v. 'garantie lopen'). Aan dit formatiebudget is een maximumgrens (plafond) verbonden. Binnen deze grenzen stellen scholen jaarlijks de benodigd geachte formatie vast.

Het personele budget wordt uitgedrukt in formatie-rekeneenheden, welke een omreken-eenheid is voor de diverse functies binnen scholen. Het niveau van de functie (volledige functie, salarisschaal e.d.) is bepalend voor het verbruik van formatie-rekeneenheden. De feitelijke personele uitgaven die de school maakt, kunnen evenals voorheen bij het Ministerie van O & W rechtstreeks worden gedeclareerd.

Naast het bovenstaande worden scholen ook mogelijkheden aangeboden tot:

- * overhevelen van formatie-rekeneenheden naar een andere school in ruil voor werkzaamheden ten behoeve van de uitbestedende school;
- * 'poolen' van formatie-rekeneenheden met andere scholen ten behoeve van gezamenlijke activiteiten;
- * verzilvering van formatie-rekeneenheden. Dit betekent dat voor niet gebruikte formatie-rekeneenheden geld wordt uitgekeerd.

Tevens wordt in deze notitie een gebonden weektaakstelsel van 40 uur voorgesteld met daarin een mogelijkheid tot begrenzing van de maximale lesstaak binnen de betrekkingssomvang. In de niet-lesgebonden tijd kunnen docenten hun overige werkzaamheden verrichten (b.v. correctie, begeleiding van leerlingen, deelname aan vergaderingen e.d.). Hiermee wordt volgens het Ministerie van O & W meer recht gedaan aan de integrale functie van docent. Bovendien worden scholen zo in staat gesteld om bij de verdeling van taken meer rekening te houden met individuele verschillen in belastbaarheid van docenten.

Dit formatiebudgetsysteem maakt het mogelijk en noodzakelijk voor scholen om een eigen personeelsbeleid te voeren. Functiedifferentiatie, verdeling van taakbelasting, loopbaanplanning e.d. kunnen nu meer dan voorheen door scholen geformaliseerd en verzelfstandigd worden. Immers, de subsidievoorwaarden die bepalend zijn voor de vraag naar welke personele uitgaven voor bekostiging in aanmerking komen, worden door invoering van het formatiebudgetsysteem globaler en minder gedetailleerd. De bekostiging van de feitelijke personele uitgaven, die gebaseerd zijn op salarislasten, blijven daarentegen nog steeds geënt op een declaratiebasis. Dit is een wezenlijk verschil met een lump-sum financiering, waarbij dit laatste is komen te vervallen. De belangrijkste kritiek vanuit het onderwijsveld op dit formatiebudgetsysteem betreft de omvang van het personele budget. In de ogen van de vertegenwoordigers van het onderwijsveld is er pas feitelijk sprake van meer ruimte voor het voeren van een eigen personeelsbeleid indien de totale formatieomvang ook toeneemt.

Met het sluiten van een accoord op hoofdlijnen over het formatiebudgetsysteem (oktober 1990) tussen de onderwijsvakorganisaties, besturenorganisaties en de staatssecretaris is een einde gekomen aan een periode van intensieve onderhandelingen. Dit accoord is gesloten voor een periode van vier jaar na datum van invoering van het formatiebudgetsysteem. Gestreefd wordt naar een administratieve invoering van het systeem per 1 januari 1992. Deze administratieve invoering zal pas effecten hebben op de schoolorganisatie en de bekostiging in het volgende schooljaar (1 augustus 1992). Binnen de contractperiode is de mogelijkheid tot overleg opengelaten over de condities waaronder en de wijze waarop scholen in het voortgezet onderwijs op vrijwillige basis over kunnen gaan tot een lump-sum bekostiging.

Daarnaast is een accoord gesloten tussen de bewindslieden van het Ministerie van O & W en de onderwijsvakcentrales, het zogenaamde convenant, over de verbetering van de positie van het onderwijspersoneel (oktober 1990). Met het sluiten van dit convenant is overeenstemming bereikt over een aantal maatregelen die moeten bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit en de status van het leraarsberoep. Een deel van deze maatregelen heeft rechtstreeks betrekking op het formatiebudgetsysteem. Aan scholen zullen vanaf 1 augustus 1992 extra formatie-rekeneenheden worden toegekend voor een schoolspecifiek formatie- en personeelsbeleid.

Ondanks deze verschillen in de mate van concretisering van beleidsvoornemens met betrekking tot de lessentabel, financiering en formatie, is inmiddels wel vast komen te staan dat het streven naar globalisering van overheidssturing op het gebied van onderwijs een beleidsdoelstelling is waaraan een hoge prioriteit wordt toegekend.

2.6 Samenvatting

De mate waarin scholen beschikken over beleidsruimte om hun onderwijs naar eigen inzichten en wensen in te richten vormde het onderwerp van dit hoofdstuk. Een belangrijk begrip hierbij is de vrijheid van onderwijs, welke gewaarborgd wordt door grondwetsartikel 23.

De kern van de vrijheid van onderwijs is de vrijheid van richting. Daarnaast worden - ter specificatie van de vrijheid van richting - de vrijheid van oprichting en de vrijheid van inrichting onderscheiden. Deze drie vrijheden gelden alleen voor het bijzonder onderwijs.

De vrijheid van onderwijs wordt beperkt door deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden die de overheid stelt. Deze twee soorten van eisen krijgen in de diverse onderwijswetten een nadere invulling. Om de beleidsruimte van scholen te traceren, zijn vervolgens de bevoegdheden van schoolbesturen aangegeven.

De regulering van het onderwijs door de overheid is de laatste jaren sterk aan kritiek onderhevig geweest. In dit kader zijn pleidooien gevoerd voor een terugtrekkende overheid en vergroting van de zelfstandigheid van onderwijsinstellingen. Het begrip deregulering, opgevat als een vermindering van de omvang en de gedetailleerdheid van de overheidsregulering, speelt hierbij een centrale rol. Zo opgevat leidt deregulering tot een vergroting van de beleidsruimte van scholen. Belangrijk in dit verband is te beseffen dat deregulering en centrale regelgeving elkaar niet uitsluiten, maar eerder complementaire begrippen zijn. De overheid treedt weliswaar terug, maar zal nooit kunnen aftreden (zie grondwetsartikel 23, lid 1).

Vervolgens is ingegaan op de vraag hoe deregulering in het onderwijsbeleid gestalte heeft gekregen. De bespreking van de concrete beleidsmaatregelen laat zien dat deregulering een belangrijke beleidsdoelstelling is, maar dat de verwezenlijking hiervan per beleidsterrein verschilt. Vooral in de beheersmatige sfeer (personele en materiële bekostiging) is er sprake van een gedereguleerd onderwijsbeleid. Op het gebied van de onderwijsinhoud is er volgens velen in het onderwijsveld daarentegen lange tijd sprake geweest van extra regulering (zie b.v. de discussie over eindtermen). Deze discrepantie is illustratief voor het bepalen van de overgang van eigen meesterschap naar publiek belang opdat de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijft.

HOOFDSTUK 3

PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de probleemstelling en de onderzoeksvragen van deze studie centraal.

In paragraaf 3.2 wordt eerst de probleemstelling aangegeven. Tevens worden in deze paragraaf de centrale concepten en de relaties daartussen geschetst.

In paragraaf 3.3 worden deze centrale concepten geoperationaliseerd, waarmee de belangrijkste variabelen van deze studie zijn aangegeven.

Vervolgens worden deze variabelen in paragraaf 3.4 samenhangend gepresenteerd in een variabelenmodel, waarna de onderzoeksvragen van deze studie worden geformuleerd. Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting (3.5).

3.2 De probleemstelling van deze studie

Zoals reeds eerder is aangegeven is de probleemstelling van deze studie tweeledig:

1. *Welke betekenis heeft het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie?*
2. *Welke betekenis heeft het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van deregulering ?*

Centraal in de probleemstelling staat de relatie tussen de concepten het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen.

In hoofdstuk 1 is betoogd dat de organisatiestructuur een belangrijke indicatie vormt voor de mate waarin scholen in staat zijn zelfstandig beleid te voeren. Met name de afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen blijkt een belangrijke voorwaarde te zijn om het voeren van een eigen beleid mogelijk te maken.

Naast de organisatiestructuur wordt het beleidsvoerend vermogen bepaald door andere aspecten van de school, zoals de grootte van de school, de aard en structurering van de leerlingbegeleiding en de cultuur van de school. Indien bovengenoemde aspecten onderdeel uitmaken van de

schoolorganisatie is er een zekere garantie dat scholen beschikken over beleidsvoerend vermogen (zie hoofdstuk 1, par. 3).

Dit beleidsvoerend vermogen van scholen maakt dat scholen in staat zijn om zelfstandig beleid te voeren. Door het voeren van zelfstandig beleid benutten scholen de hen ter beschikking staande beleidsruimte. Dit geldt zowel voor de huidige situatie als voor een situatie van vergrote autonomie als gevolg van deregulering.

Naast het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte dient tevens het begrip onderwijskundig systeem van scholen onderscheiden te worden. Dit begrip is van belang omdat, zoals reeds in hoofdstuk 1 werd opgemerkt, de organisatiestructuur niet autonoom functioneert maar gezien dient te worden als een middel om de onderwijskundige doelstellingen van scholen te verwezenlijken. En zo is het voeren van beleid door scholen eveneens gericht op de wens van scholen om het te verzorgen onderwijs naar eigen inzichten in te richten.

Een onderwijskundig systeem is "een onderwijsleersysteem, bezien als een ordening of structuur, die door een of meer personen is aangebracht in een bewust streven naar optimalisering van de in het onderwijsleersysteem optredende processen" (Marx, 1975, 30). Anders geformuleerd: het onderwijskundig systeem verwijst naar de pedagogische en didactische opzet van de school.

De kern van het onderwijskundig systeem wordt gevormd door het onderwijsprofiel in enge zin. Dit onderwijsprofiel is de ordening of structurering van onderwijsleersituaties van een school (Marx, 1975). Een belangrijk onderscheid hierbij is het onderscheid tussen verticale en horizontale geledingen. "Een vertikale geleding is opgebouwd uit één of enige elkaar opvolgende leerjaren, die gericht zijn op één en niet meer dan één onderwijsrichting. Een horizontale geleding is een leerjaar, dat gezamenlijk is ten behoeve van alle onderwijsrichtingen binnen een leerjaar van de scholengemeenschap" (Marx, 1975, 74).

In figuur 3.1 wordt het onderscheid tussen een verticale en horizontale geleding schematisch weergegeven¹.

¹ Vrij naar Marx (1975, 74).

leerjaar	gymn.		athen.			
6	A	B	A	B	havo	mavo
5						
4						
3						
2	2 v.w.o.					
1	brugklassen					

Figuur 3.1: horizontale en verticale geleidingen.

De brugklassen zijn volgens bovenstaand schema op te vatten als een volledige horizontale geleiding. Het tweede en de daarna volgende leerjaren van de HAVO en MAVO zijn verticale geleidingen, evenals de twee hoogste leerjaren van het gymnasium en atheneum. Het tweede leerjaar VWO is een relatief horizontale geleiding. Marx voegt daar het woord relatief toe, omdat het tweede leerjaar van de HAVO en MAVO verticaal geleed zijn. Tenslotte zijn de derde en vierde leerjaren van het gymnasium en atheneum eveneens relatief horizontaal geleed.

Met het bovenstaande zijn de belangrijkste concepten van deze studie aangegeven. In de nu volgende paragraaf zal ingegaan worden op de operationalisering van deze concepten.

3.3 Operationalisatie

De belangrijkste concepten, het onderwijsprofiel, het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte alsmede de relaties daartussen dienen nader geoperationaliseerd te worden. Daarnaast zijn ook een aantal achtergrondvariabelen van belang die betrekking hebben op school- en situatiekenmerken.

Het onderwijsprofiel

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam, vormt het onderwijsprofiel in enge zin de kern van het onderwijskundig systeem van de school. Tevens werd daarbij aangegeven dat de structurering van de geleiding van het onderwijsprofiel een belangrijk aspect is. Het onderwijsprofiel in enge zin wordt gemeten met behulp van de volgende variabelen :

- * De afstemming van de leerinhouden. Gevraagd is naar de mate waarin er sprake is van een afstemming van leerinhouden per vak zowel *binnen* ieder onderwijstype (verticaal) als *tussen* de afzonderlijke onderwijstypen (horizontaal). Deze horizontale en verticale afstemming van de leerinhouden is ook nagegaan voor meerdere vakken;

- * Het type brugperiode. Er worden vier categorieën onderscheiden: eenjarige homogene brugperiode, eenjarige heterogene brugperiode, meerjarige homogene brugperiode, meerjarige heterogene brugperiode.

Het beleidsvoerend vermogen

Marx onderscheidt vijf groepen kenmerken van scholen als indicatoren voor hun beleidsvoerend vermogen, waarvan er vier in het kader van deze studie van belang zijn (verg. hoofdstuk 1).

Deze vier groepen kenmerken zijn:

1. Kenmerken die betrekking hebben op de mate waarin een school behoefte heeft aan beleid als coördinatiemechanisme:
 - * de omvang van de school;
 - * de aard en 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 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;
 - * 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 docentencorps moet niet te autonoom functioneren.
4. Kenmerken die betrekking hebben op de schoolcultuur:
 - * homogeniteit van het docentencorps;
 - * consensus omtrent de leerlingoriëntatie;
 - * consensus omtrent onderwijsvernieuwing;
 - * de sfeer in de school;

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 psycho-sociale problemen;
 - begeleiding van leerlingen bij keuze van pakket, studie en/of beroep ('dekanaat').
- * 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, danwel door daarvoor vrijgestelde personen binnen de school wordt uitgevoerd. Onder vrijgestelde personen wordt in deze studie verstaan personen binnen de school die voor minimaal één taak- of diensteneheid 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 (verg. inleiding en hoofdstuk 1).

De organisatie van een school wordt door Marx omschreven als "een ordening of structurering van de samenwerking tussen de leden van het systeem onderling dan wel met derden, een en ander met een oriëntatie op bepaalde doelstellingen, alsmede op de verduidelijking, specificatie en wijziging van deze doelstellingen" (Marx, 1975, 30). Zo omschreven krijgt het begrip organisatie de betekenis van organisatie *hebben* in plaats van de betekenis van organisatie *zijn* (cf. Marx, 1983). In de laatste betekenis wordt onder het begrip organisatie een op doelen georiënteerd samenwerkingsverband verstaan. In deze studie wordt, ter voorkoming van begripsverwarring, voor de hierboven gehanteerde betekenis van organisatie in de zin van organisatie hebben, het begrip organisatiestructuur gebruikt. Het begrip (school)organisatie heeft in deze studie de betekenis van organisatie zijn.

Uitgaande van de bovenstaande definitie van organisatiestructuur onderscheidt Van der Krogt de volgende aspecten :

- * de samenwerkingsstructuur;
- * een gerichtheid op het functioneren van het onderwijs (de doelstellingen);
- * een gerichtheid op de beleidsvorming (Van der Krogt, 1983, 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 in deze studie als volgt geoperationaliseerd: gevraagd is in welke mate de schoolleiding en docenten deelnemen aan het proces van beleidsvoering met betrekking tot 22 onderscheiden taken.

In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat het proces van beleidsvoering de fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering omvat. Bij de meting van de organisatiestructuur zullen deze beleidsfasen dan ook worden onderscheiden. Dit betekent dat voor de onderscheiden geledingen steeds de

deelname aan de beleidsvorming én de beleidsuitvoering met betrekking tot de onderschik- taken nagegaan wordt.

De 22 taken zijn geselecteerd aan de hand van de bevoegdheden van schoolbesturen en apriori worden ingedeeld in een van de drie door Hanson (1979) onderscheiden invloer- of domeinen, te weten het beheersmatig domein, het onderwijskundig domein en de 'con- tested zone' (verg. hoofdstuk 1 en de daar gegeven voorbeelden van zaken waarover in de 'con- tested zone' beslissingen worden genomen). In figuur 3.2 wordt een overzicht gegeven van de taken. Tevens wordt daarbij aangegeven welke van de onderscheiden taken apriori con- brengen zijn binnen het beheersmatig domein, het onderwijskundig domein dan 'contested zone', het zij met nadruk herhaald conform de gedachtengang van Hanson (1

<p style="text-align: center;">Beheersmatig domein.</p> <ul style="list-style-type: none">- relaties met overige instellingen- aanstelling onderwijsondersteunend personeel<ul style="list-style-type: none">- relaties met inspectie- vaste aanstelling docenten<ul style="list-style-type: none">- toelating leerlingen- verdeling taak- en diensteenheden- aanschaf leer- en hulpmiddelen- ontslag vast aangestelde docenten<ul style="list-style-type: none">- verdeling leraarslessen
<p style="text-align: center;">Onderwijskundig domein.</p> <ul style="list-style-type: none">- afspraken op schoolniveau over didactiek<ul style="list-style-type: none">- afstemming leerinhouden per vak- afspraken op schoolniveau over toetsing- keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken- afstemming leerinhouden van meerdere vakken<ul style="list-style-type: none">- opzet en werkwijze leerlingbegeleiding<ul style="list-style-type: none">- keuze leer- en hulpmiddelen- afspraken op schoolniveau over onderwijsdoelen<ul style="list-style-type: none">- opzet en werkwijze brugperiode
<p style="text-align: center;">Contested zone.</p> <ul style="list-style-type: none">- verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten<ul style="list-style-type: none">- beoordeling docenten- benoeming nieuwe docenten- besteding vrije ruimte in de lessentabel (N2 + N0-uren)

Figuur 3.2: overzicht van de 22 onderscheiden taken naar domeinen.

Het kenmerk *de schoolleiding beschikt over voldoende dan wel goede vaardigheden trekking tot organisatie, sociaal leiderschap en is in staat tot het genereren van strategis betreffende de toekomst van de school* wordt niet geldig gemeten door middel van de teerde operationalisatie van de organisatiestructuur in termen van deelname. Bij dit kenr

het immers om het bezitten van vaardigheden. Vandaar dat dit kenmerk een afzonderlijke operationalisatie vergt. In hoofdstuk 1 is dit kenmerk uitgewerkt door gebruik te maken van de resultaten die door Pelkmans en Vrieze (1987) verkregen zijn met behulp van een schaal die de manier van leiding geven van de directie meet. In het verlengde hiervan zal dezelfde schaal in deze studie gebruikt worden om het bovengenoemde kenmerk te meten.

Resteert de *vierde groep kenmerken* die betrekking heeft 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 & Vandenbergh, 1990; van Hoewijk, 1989; Imants, 1990) is dat ze allen 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 deze studie dominante nadruk op de formele structuur van de schoolorganisatie. Om deze reden worden bovengenoemde kenmerken niet gemeten en vallen ze buiten het kader van deze studie.

Het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie

Om het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie te kunnen onderzoeken is allereerst een nadere definiëring van het begrip beleidsruimte vereist. Het begrip beleidsruimte wordt in deze studie omschreven 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 beleidsvoerend 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 deze mogelijkheden ook meer zullen aangrijpen om die ruimte te benutten (cf. Van Esch, 1988, 302/303);
2. nagegaan dient te worden of scholen daadwerkelijk hun beleidsvoerend vermogen aanwenden. Anders gezegd: nagegaan dient te worden in welke mate scholen daadwerkelijk beleid voeren. Conform de definiëring van het begrip beleid voeren wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de fase van uitdrukkelijke beleidsvorming en de fase van beleidsuitvoering. Door dit onderscheid is het mogelijk na te gaan of het ontwikkelde beleid door scholen ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Slechts dan is er immers sprake van beleidsvoering door scholen en kan nagegaan worden of het beleidsvoerend vermogen ook daadwerkelijk wordt aangewend.

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 beleid vormen;
- * de mate waarin scholen per taak het gevormde beleid ook daadwerkelijk uitvoeren.

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

Het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie

In deze studie wordt tevens het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie onderzocht. Hierbij dient het volgende opgemerkt te worden. Het betreft het gegeven dat gedurende de opzet én uitvoering van deze studie (januari 1988 - juli 1990) er feitelijk nog geen sprake was van een gedereguleerd onderwijsbestel binnen de onderzochte onderwijssoort (AVO/VWO) en derhalve ook geen sprake kon zijn van een situatie van vergrote autonomie. De in die periode vigerende beleidsvoornemens en wetsvoorstellen waren namelijk nog niet wettelijk van kracht.

Bovenstaande impliceert dat met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie in deze studie 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 vergrote 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* vormen én uitvoeren 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 verschillen in de mate waarin scholen, als gevolg van de dereguleringsplannen, beleid zullen gaan vormen én uitvoeren mede bepaald wordt door de mate waarin ze behoefte hebben aan meer beleidsvrijheid.

Het gegeven dat er feitelijk nog geen sprake was van een situatie van vergrote 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 en de invoering van door de overheid voorgeschreven minimale eisen op één niveau (kerndoelen) als concrete voorbeelden gekozen.

Met betrekking tot het *eerste voorbeeld* wordt bedoeld op de wijziging van de bekostigings-systematiek in de richting van een lump-sum financiering. Zowel het formatiebudgetsysteem als

de lump-sum financiering zijn als voorbeelden in een toelichting bij de vragenlijst uitgewerkt (zie ook hoofdstuk 4, par. 5.). Aan de respondenten is gevraagd of ze bij het invullen van de vragen die betrekking hebben op de vergroting van de bestedingsvrijheid, uit wilden gaan van een situatie waarin sprake is van een lump-sum financiering. Dit is gedaan omdat in de onderwijsbegroting 1990 de relatie tussen het formatiebudgetsysteem en de lump-sum financiering nog onduidelijk was. Tijdens de parlementaire behandeling van de onderwijsbegroting (februari 1990) werden om die reden nogal wat vragen gesteld over hoe de introductie van het formatiebudgetsysteem, waarover reeds overleg werd gevoerd, zich laat combineren met een invoering van een lump-sum financiering in de toekomst, zoals aangegeven in de notitie 'De school op weg naar 2000'? Uit het antwoord van staatssecretaris Wallage op deze vragen aangaande het combineren van beide bekostigingssystemen, kwam naar voren dat hiervoor het eindresultaat van het overleg over het formatiebudgetsysteem essentieel was. Indien echter zou blijken dat dit overleg niet leidt tot een overeenkomst over de essentie van de voorstellen met betrekking tot het formatiebudgetsysteem, dan zou invoering van een lump-sum financiering op korte termijn worden overwogen. Vooral deze laatste onzekerheid heeft ertoe bijgedragen dat in deze studie de respondenten gevraagd is uit te gaan van een situatie van lump-sum financiering.

In oktober 1990 is er een einde gekomen aan deze onzekerheid door het feit dat er tussen de onderwijsbonden, besturenorganisaties en de staatssecretaris een accoord is gesloten op hoofdlijnen over het formatiebudgetsysteem. Wel is de mogelijkheid opengelaten tot overleg over de invoering van een vrijwillige lump-sum bekostiging in het voortgezet onderwijs.

Als *tweede voorbeeld* van deregulering is gekozen voor de invoering van minimale eisen op één niveau aan het einde van de basisvorming (kerndoelen). Ten tijde van de uitvoering van het hoofdonderzoek van deze studie was er sprake van een situatie waarin vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs de toen bestaande voorstellen met betrekking tot de invoering van kerndoelen als een extra regulering van de overheid beschouwden. In het verlengde van de discussies over eindtermen, stonden de door de overheid voorgeschreven kerndoelen in hun ogen op gespannen voet met een gedereguleerde besturingsfilosofie. Toch is toentertijd voor dit voorbeeld gekozen omdat hiermee, in combinatie met het streven naar vergroting van de bestedingsvrijheid, het op dat tijdstip zo kenmerkende ambivalente karakter van het overheidsstreven naar deregulering en autonomievergroting het beste werd weergegeven: een gedereguleerd onderwijsbeleid in de beheersmatige sfeer gaat samen met extra regulering in onderwijsinhoudelijk opzicht (cf. Sleegers & Bergen, 1990). Echter, zoals in hoofdstuk 2 werd vermeld, is aan bovengenoemde kritiek uiteindelijk tegemoet gekomen doordat voor het bijzonder onderwijs mogelijkheden gecreëerd zijn om deze eindtermen voor alle vakken zelf te formuleren. Voor deze studie is deze ontwikkeling minder positief. Hierdoor zijn immers zowel de redenen om de invoering van kerndoelen als voorbeeld te kiezen, alsook de verkregen gegevens achterhaald. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de consequenties van deze ontwikkeling voor de rapportage van de gegevens.

Resumerend is het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie geïndiceerd door:

- * de behoefte van scholen aan deregulering;
- * de intentionele beleidsvorming door scholen per taak als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid;
- * de intentionele beleidsuitvoering 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 beleidsvorming en beleidsuitvoering door scholen als gevolg van een 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 beleidsvorming en beleidsuitvoering 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 scholen².

Schoolkenmerken

Naast de bovengenoemde variabelen zijn in deze studie nog een aantal achtergrondvariabelen opgenomen die betrekking hebben op school- en situatiekenmerken. Deze variabelen worden in deze studie betrokken om na te gaan of er sprake is van een relatie tussen de centrale concepten en school- en situatiekenmerken. In deze subparagraaf worden de in deze studie onderscheiden schoolkenmerken aangegeven. De situatiekenmerken komen in de volgende subparagraaf aan de orde.

De volgende schoolkenmerken zijn in deze studie gemeten:

- * Richting. Hierbij worden vier categorieën onderscheiden: algemeen bijzonder, openbaar, protestants-christelijk, rooms-katholiek;
- * Het aantal scholen dat het schoolbestuur onder beheer heeft.

Situatiekenmerken

Naast schoolkenmerken worden er ook situatiekenmerken opgenomen als achtergrondvariabelen. Bij deze situatiekenmerken kan een onderscheid gemaakt worden tussen de landelijke en regionale context. Bij de landelijke context dient niet alleen gedacht te worden aan beleidsmatige ontwikkelingen (o.a. vormen van regelgeving, deregulering), maar ook aan de economische, sociale en demografische ontwikkelingen in Nederland. Ondanks het belang van de landelijke context, zeker in het kader van de structurering van het onderwijs, wordt deze in

² Ter concreisering van de acht onderscheiden taken die het financiële en materiële beleid van scholen betreffen alsmede de acht onderscheiden taken die verwijzen naar het onderwijskundig beleid van scholen, wordt verwezen naar bijlage 1. In die bijlage zijn de vragenlijsten opgenomen die in het onderzoek zijn gebruikt.

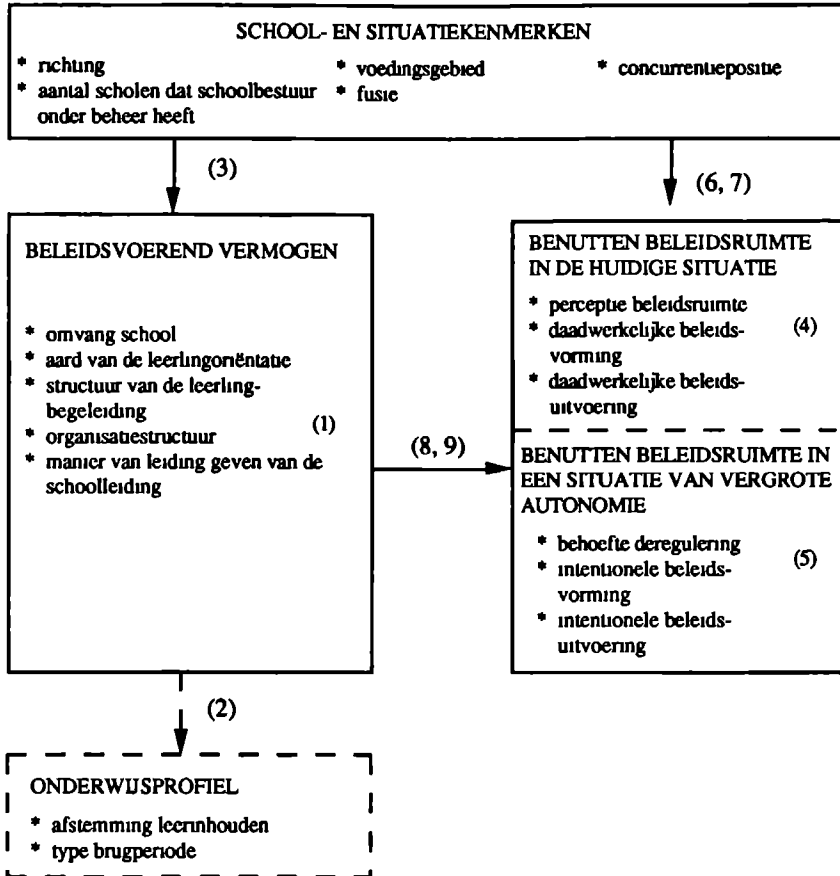
het kader van deze studie als een gegeven beschouwd en wordt als zodanig niet verder onderzocht. Zo is in de inleiding van deze studie reeds aangegeven dat het dereguleringsstreven van het Ministerie van O & W op indirecte wijze bij het onderzoek wordt betrokken in die zin dat het kan resulteren in een vergroting van de beleidsruimte door scholen.

De regionale context wordt daarentegen wel onderzocht. De volgende aspecten van de regionale context worden gemeten:

- * Fusie. Gevraagd is naar de betrokkenheid van de school bij een fusieproces. Deze betrokkenheid is zowel voor het heden als het verleden nagegaan.
- * Voedingsgebied. Hierbij worden drie categorieën van voedingsgebieden onderscheiden van waaruit scholen leerlingen kunnen betrekken:
 - de vestigingsplaats (minder dan 5 kilometer);
 - de directe omgeving (tussen 5 en 10 kilometer);
 - de wijde omgeving (meer dan 10 kilometer).Aan de scholen is gevraagd het percentage leerlingen aan te geven dat uit de onderscheiden voedingsgebieden wordt betrokken.
- * Concurrentiepositie. Gevraagd is of de school in het voedingsgebied concurrentie heeft van andere scholen. Hierbij worden drie antwoordcategorieën onderscheiden:
 - geen concurrentie van andere scholen;
 - concurrentie van andere scholen met dezelfde signatuur;
 - concurrentie van andere scholen met een andere signatuur.

3.4 Variabelenmodel

De operationalisatie van de centrale concepten van deze studie maakt het mogelijk een variabelenmodel te construeren (zie figuur 3.3). In dit variabelenmodel zijn de centrale variabelen van deze studie en hun veronderstelde onderlinge relaties weergegeven.



Figuur 3.3: de centrale variabelen en hun veronderstelde onderlinge relaties (tussen haakjes de onderzoeksvragen).

De onafhankelijke variabele die in dit model voorkomt is:

- * het beleidsvoerend vermogen van scholen.

Deze variabele dient ter verklaring voor de te constateren verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen.

Daarnaast wordt in het variabelenmodel het onderwijsprofiel van scholen onderscheiden. Een centrale stelling in het werk van Marx is dat er een consistente relatie bestaat tussen het onderwijskundig systeem en de organisatiestructuur van scholen in de zin dat de organisatiestructuur een geschikt middel is voor het effectief functioneren van het onderwijskundig systeem. Tegen deze achtergrond is het onderwijsprofiel, dat de kern vormt van het onderwijskundig systeem van scholen, in deze studie opgenomen. Daarbij is van de veronderstelling uitgegaan dat de mate waarin scholen beschikken over beleidsvoerend vermogen samenhangt met de aard van het onderwijsprofiel.

Wel is het van belang op te merken dat het onderwijsprofiel alsmede de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het onderwijsprofiel slechts zijdelings in deze studie wordt onderzocht. Deze zijdelingse betrokkenheid is in het variabelenmodel aangegeven door stippellijnen. De kern van de probleemstelling van deze studie betreft immers het onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van beleidsruimte.

Als afhankelijke variabelen worden onderscheiden:

- * het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie;
- * het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie.

Als achtergrondvariabelen worden onderscheiden:

- * schoolkenmerken;
- * situatiekenmerken.

De benadering om het benutten van de beleidsruimte te verklaren vanuit het beleidsvoerend vermogen van scholen is te beperkt. Vandaar dat daarnaast ook achtergrondvariabelen zijn opgenomen in het variabelenmodel.

Uitgaande van het bovenstaande variabelenmodel, kan de volgende hypothetische redenering worden afgeleid.

School- en situatiekenmerken hangen mogelijk samen met het beleidsvoerend vermogen van scholen. Dit beleidsvoerend vermogen staat in relatie met het onderwijsprofiel van scholen. Daarnaast wordt verondersteld dat het beleidsvoerend vermogen van scholen van invloed is op het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie. Tevens wordt ervan uitgegaan dat school- en situatiekenmerken mogelijk samenhangen met het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie.

Indien bovenstaand variabelenmodel wordt gecombineerd met de inzichten die in de eerste twee hoofdstukken aan de orde zijn geweest, dan kan de probleemstelling gespecificeerd worden met behulp van een aantal concrete onderzoeksvragen. De nummers die voorkomen in het

variabelenmodel corresponderen met de nummers van de hieronder geformuleerde onderzoeksvragen. Op deze manier wordt duidelijk op welke variabelen de onderzoeksvragen betrekking hebben.

De volgende onderzoeksvragen staan in deze studie centraal:

1. Zijn er typen van scholen te onderscheiden op basis van hun beleidsvoerend vermogen?
2. Zijn er verschillen in het onderwijsprofiel van scholen door verschillen in het beleidsvoerend vermogen van scholen?
3. Verschillen de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen van elkaar wat betreft hun school- en situatiekenmerken?
4. In welke mate maken scholen in de huidige situatie gebruik van de geboden beleidsruimte?
5. In welke mate denken scholen in een situatie van vergrote autonomie gebruik te maken van de geboden beleidsruimte?
6. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie door verschillen in school- en situatiekenmerken?
7. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie door verschillen in school- en situatiekenmerken?
8. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie door verschillen in beleidsvoerend vermogen van scholen?
9. Zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie door verschillen in het beleidsvoerend vermogen van scholen?

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is allereerst de probleemstelling van deze studie geformuleerd. Aan de hand hiervan zijn de belangrijkste concepten aangegeven. Deze zijn het onderwijsprofiel en het beleidsvoerend vermogen aan de ene kant en het benutten van de beleidsruimte aan de andere kant. Vervolgens zijn deze concepten nader geoperationaliseerd. Tevens zijn als achtergrond-

variabelen een aantal school- en situatiekenmerken besproken. Dit alles heeft geleid tot een variabelenmodel waarin de centrale variabelen van deze studie en hun veronderstelde onderlinge relaties staan weergegeven. In het verlengde van dit variabelenmodel zijn tenslotte een aantal concrete onderzoeksvragen geformuleerd.

HOOFDSTUK 4

OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet en uitvoering van het onderzoek besproken. Deze studie is een survey-onderzoek. Zoals in de inleiding reeds werd aangegeven maken de verrichte schoolorganisatieonderzoeken in Nederland aannemelijk dat er een relatie bestaat tussen de organisatiestructuur en het voeren van beleid door scholen. Deze onderzoeken zijn echter hoofdzakelijk kleinschalig van aard en maken vooral gebruik van de casestudy methode. Het is de vraag in hoeverre de resultaten van deze case-studies ook geldig zijn voor de totale populatie dan wel voor relevante subpopulaties van scholen. In deze studie is gekozen voor een survey methode om een bijdrage te leveren aan de beantwoording van deze vraag. Voor het survey-onderzoek is een schriftelijke vragenlijst met gesloten antwoordcategorieën ontwikkeld. De totstandkoming van de gebruikte vragenlijsten wordt in paragraaf 4.2 besproken. Hierbij worden kort de resultaten van het vooronderzoek vermeld en komen de daaruit voortgekomen veranderingen ter sprake. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 de wijze van steekproeftrekking besproken, gevolgd door een schets van de te onderscheiden analyse-niveaus in paragraaf 4.4. De gehanteerde procedure voor dataverzameling wordt in paragraaf 4.5 beschreven. Een korte samenvatting sluit het hoofdstuk af (paragraaf 4.6).

4.2 De ontwikkeling van de vragenlijst

De eerste versie van de vragenlijst is geëvalueerd door middel van een vooronderzoek. Het doel van het vooronderzoek was na te gaan of de vragenlijst functioneerde. Nagegaan is of de items schaalbaar waren en of deze te onderscheiden schalen betrouwbaar waren.

Dit vooronderzoek richtte zich op drie geledingen binnen de school, te weten de schoolleiding, de docenten en leden van het schoolbestuur. De vragenlijsten voor de schoolleiding en het schoolbestuur waren qua opbouw hetzelfde en bestonden uit de volgende zes aandachtspunten:

- * achtergrondgegevens;
- * afstemming leerinhouden;
- * leerlingbegeleiding;
- * schoolorganisatie¹;

¹ Bij de meting van de organisatiestructuur is in de eerste versie van de vragenlijst met betrekking tot de deelname van de onderscheiden geledingen aan het proces van beleidsvoering een onderscheid gemaakt in drie fasen. Deze drie fasen zijn: de beleidsvoorbereiding, de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering.

- * het benutten van de beleidsruimte;
- * deregulering.

De vragenlijst voor de docenten bevatte een extra aandachtspunt, te weten de schoolleiding. Het betreft hier de schaal die ontwikkeld is door Pelkmans en Vrieze (1987) om de manier van leiding geven van de schoolleiding te meten.

Naast deze vragenlijst voor iedere geleding, is er een vragenlijst geconstrueerd om de school- en situatiekenmerken te meten. Deze vragenlijst is in ongewijzigde vorm opnieuw in het hoofdonderzoek gebruikt².

Ten behoeve van het vooronderzoek werden zes scholen aangeschreven, waarvan er drie mee wilden doen. De totale respons van de drie scholen bedroeg 26% (n=60). De schoolleiding als geleding kende, over de drie scholen heen, de hoogste respons (88%). Daarna volgden de leden van het schoolbestuur (34%). Docenten sloten de rij met een antwoordpercentage van 19%. De respons verhoudingen tussen de geledingen per school zijn nagenoeg hetzelfde.

De gegevens van het vooronderzoek zijn hoofdzakelijk geanalyseerd met behulp van frequentieverdelingen en principale componenten (PC)-analyses. Correlationele verbanden tussen diverse schalen alsmede verschillen tussen scholen zijn niet nader onderzocht vanwege het kleine aantal onderzoekseenheden (n=3).

Als belangrijkste resultaten van dit vooronderzoek kunnen de volgende genoemd worden (cf. Slegers, 1989):

- * Voor elke beleidsfase is de deelname van de onderscheiden geledingen met betrekking tot de eerder onderscheiden taken nader geanalyseerd. Het bleek dat voor iedere beleidsfase twee componenten naar voren kwamen, die te benoemen waren als het onderwijskundig domein en het beheersmatig domein.

De homogeniteit van de schalen is goed te noemen. De alpha-waarden met betrekking tot het onderwijskundig domein voor de drie onderscheiden beleidsfasen varieerden van .96 voor de beleidsvoorbereiding tot .97 en .95 voor respectievelijk de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering. De alpha-waarden met betrekking tot het beheersmatig domein voor de drie onderscheiden beleidsfasen waren .93 voor de beleidsvoorbereiding en .90 en .95 voor respectievelijk de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering. Samen verklaarden beide componenten 69,2%, 69,5% en 70,4% van de variantie voor respectievelijk de beleidsvoorbereiding, de beleidsbeslissing en de beleidsuitvoering;

- * PC-analyses met betrekking tot de perceptie van de beleidsruimte door scholen leverde drie van elkaar te onderscheiden componenten op. Deze componenten hadden betrekking op onderwijskundige zaken, personeelszaken en onderwijsstructurende zaken. De totaal verklaarde

² De volledige vragenlijst met betrekking tot school- en situatiekenmerken, zoals gebruikt in het hoofdonderzoek, is opgenomen in bijlage 1.

variantie bedroeg 54,5%. De alpha-waarden van de drie componenten bedroegen .91, .82 en .66 voor respectievelijk onderwijskundige zaken, personeelszaken en onderwijsstructurende zaken;

* Uit de PC-analyses met betrekking tot de daadwerkelijke beleidsvorming en beleidsuitvoering door scholen kwamen voor elke beleidsfase identieke componenten naar voren. De onderscheiden taken waren onder te brengen in drie van elkaar te onderscheiden componenten, te weten het onderwijsstructurend beleid, het vaksectiegericht onderwijsbeleid en het schoolgericht onderwijsbeleid. Deze drie componenten verklaarden gezamenlijk 56,8% en 58,3% van de totale variantie voor respectievelijk de daadwerkelijke beleidsvorming en de daadwerkelijke beleidsuitvoering. De betreffende alpha-waarden van de drie componenten met betrekking tot de daadwerkelijke beleidsvorming bedroegen .84, .87 en .83 voor respectievelijk het onderwijsstructurend beleid, het vaksectiegericht onderwijsbeleid en het schoolgericht onderwijsbeleid. Met betrekking tot de daadwerkelijk beleidsuitvoering bedroegen de alpha-waarden .91 (onderwijsstructurend beleid), .87 (schoolgericht onderwijsbeleid) en .79 (vaksectiegericht onderwijsbeleid).

Concluderend kan op grond van het vooronderzoek gesteld worden dat de belangrijkste items schaalbaar zijn en dat deze schalen een goede betrouwbaarheid kennen.

Toch zijn twee belangrijke wijzigingen aangebracht.

De *eerste wijziging* heeft betrekking op de structuur van de vragenlijst. Zoals hierboven (zie voetnoot 1) werd aangegeven zijn in het vooronderzoek drie aparte beleidsfasen onderscheiden bij de meting van de organisatiestructuur. Gezien de diverse opmerkingen van respondenten hierover alsmede de wijze waarop deze vragen zijn ingevuld, is besloten dit onderscheid te herzien. Theoretisch is het wellicht mogelijk deze drie fasen afzonderlijk te onderscheiden, maar dit onderscheid is voor de respondenten zeer gecompliceerd. Bovendien is dit onderscheid inhoudelijk niet strikt noodzakelijk. Het belangrijkste onderscheid is de scheiding tussen beleidsvorming enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds (verg. hoofdstuk 1). Dit betekent dat in de definitieve vragenlijst³ een onderscheid gemaakt wordt tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering.

Deze wijziging bevordert bovendien de eenduidigheid in de structuur van de vragenlijst, omdat het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering ook bij de vragen naar het benutten van de beleidsruimte door scholen wordt gehanteerd.

De *tweede wijziging* heeft niet zozeer betrekking op de vragenlijst, maar op de keuze van de respondenten binnen een school. Zoals hierboven naar voren kwam, hebben naast de schoolleiding ook docenten en leden van het schoolbestuur meegedaan aan het vooronderzoek. Voor het hoofdonderzoek zijn deze geledingen beperkt tot de schoolleiding en docenten met een

³ Zoals reeds werd aangegeven in hoofdstuk 3 is deze definitieve vragenlijst opgenomen in bijlage 1.

coördinatietaak. Onder docenten met een coördinatietaak wordt in deze studie verstaan docenten die leidinggevende en coördinerende taken uitoefenen op het middenniveau van de organisatie, het zogenaamde middenmanagement (Smets, 1986, 176/177). De volgende functionarissen met leidinggevende en coördinerende taken worden in deze studie onderscheiden: vaksectievoorzitter, afdelingsleider, leerjaarcoördinator, brugklascoördinator, coördinator onderbouw, coördinator bovenbouw en coördinator leerlingbegeleiding.

Bij de keuze voor deze geledingen heeft de inhoudelijke problematiek van deze studie een doorslaggevende rol gespeeld. Zoals reeds in de inleiding gesteld, staat in deze studie de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie centraal. Dit betekent dat deze studie primair het karakter van een schoolorganisatieonderzoek heeft. Vanuit deze optiek is het schoolbestuur als geleding veel minder relevant. Het schoolbestuur is vanuit haar positie als bevoegd gezag immers hoofdzakelijk bezig met algemeen beheersmatig beleid (b.v. personele en financiële zaken, herschikking, fusie, bezuinigingen e.d.) en minder met onderwerpen die de concrete gang van zaken binnen scholen betreffen (b.v. onderwijskundige en leerlinggerichte onderwerpen) (cf. Van Esch, 1988; Van Wieringen, 1989). Vanuit deze positie is ze dus veel minder direct betrokken bij de totstandkoming van de afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen dan de leden van de schoolleiding die immers dagelijks moeten functioneren binnen de eigen schoolorganisatie.

De beperking van de groep docenten tot het zogenaamde middenmanagement past eveneens in deze optiek. Het specifieke karakter van het middenmanagement, te weten het uitvoeren van taken op het middenniveau van de organisatie, maakt dat docenten die hiertoe behoren vaak opereren op zowel het beheersmatig als het onderwijskundig domein. Dit betekent dat van deze docenten meer dan van 'gewone' docenten verondersteld mag worden dat zij bekend zijn en mogelijk een affiniteit hebben met het onderwerp van deze studie.

Daarnaast heeft de tegenvallende respons van docenten bij het vooronderzoek (19%) een rol gespeeld bij de keuze om de groep van docenten te beperken tot docenten met een coördinatietaak. Een mogelijke verklaring voor deze tegenvallende respons zou kunnen zijn dat het onderwerp van deze studie niet goed aansluit bij de inhoud van het dagelijkse werk van 'gewone' docenten, te weten les geven. Ofschoon op basis van de respons van drie scholen geen algemene conclusies te trekken zijn, lijkt het toch aannemelijk dat het merendeel van de 'gewone' docenten vanwege de bovenvermelde redenen weinig geïnteresseerd is in deelname aan dit onderzoek.

Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat het hoofdonderzoek zich richtte op twee geledingen binnen de school, te weten de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak. De vragenlijst voor de schoolleiding bestond uit zes aandachtspunten:

- * achtergrondgegevens;
- * afstemming leerinhouden;

- * leerlingbegeleiding;
- * schoolorganisatie;
- * het benutten van de beleidsruimte;
- * deregulering.

De vragenlijst voor docenten met een coördinatietaak bevatte een extra aandachtspunt, te weten 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.

Bij de vragen die betrekking hebben op de organisatiestructuur van scholen zijn twee fasen van het beleidsproces onderscheiden: de beleidsvorming en de beleidsuitvoering. De schoolleiding en docenten met een coördinatietaak hebben deze vragen steeds ingevuld voor hun eigen leiding. Dit betekent dat de schoolleiding gevraagd is aan te geven in welke mate de directie deelneemt aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot de 22 onderscheiden taken. Aan de docenten met een coördinatietaak is gevraagd aan te geven in welke mate docenten deelnemen aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot dezelfde 22 taken.

Daarnaast is in het hoofdonderzoek een vragenlijst gebruikt om school- en situatiekenmerken te meten. Zoals in het begin van deze paragraaf werd aangegeven, is hiervoor dezelfde vragenlijst gebruikt als in het vooronderzoek.

4.3 Selectie van de onderzoekseenheden

Van der Krogt en Oosting (1990) pleiten met betrekking tot het schoolorganisatie-onderzoek voor een heroriëntering op de te hanteren onderzoeksstrategie. In hun ogen is het wenselijk om in het schoolorganisatieonderzoek de weg van het typologisch onderzoek intensiever te verkennen. Zij stellen voor om eerst subpopulaties van scholen te onderscheiden en vervolgens binnen deze subpopulaties te zoeken naar verbanden tussen variabelen.

In deze studie is deze onderzoeksstrategie gehanteerd, hetgeen reeds mocht blijken uit de eerste onderzoeksvraag. Hierbij is voorafgaande aan de dataverzameling reeds getracht subpopulaties van scholen te onderscheiden op grond van hun beleidsvoerend vermogen. De volgende werkwijze is daarbij gehanteerd.

De totale populatie van dagscholen voor VWO, HAVO, MAVO en LBO (inclusief middenscholen) in Nederland is gestratificeerd op grond van de variabelen:

1. aantal leerlingen;
2. aantal onderwijstypen.

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) (zie hoofdstuk 3, par. 3). Zoals blijkt uit hoofdstuk 1 is de omvang van de school een van de ken-

merken die het beleidsvoerend vermogen indiceren. Marx (1988) gaat van de veronderstelling uit dat een grote school meer afstemmingsproblemen met zich mee brengt. Door deze afstemmingsproblemen zal een grote school over meer beleidsvoerend vermogen beschikken.

De gegevens over het aantal leerlingen en het aantal onderwijstypen zijn ontleend aan een bestand van dagscholen voor VWO, HAVO, MAVO en LBO (inclusief middenscholen) van het Ministerie van O&W uit 1988.

Over de andere kenmerken van het beleidsvoerend vermogen waren geen gegevens voorhanden, zodat op basis daarvan de totale populatie van dagscholen niet kon worden gestratificeerd.

Bij de eerste variabele, het aantal leerlingen, is er een onderscheid gemaakt in twee categorieën:

1. minder dan 750 leerlingen;
2. meer dan 750 leerlingen.

Bij de tweede variabele, het aantal onderwijstypen, is er een onderscheid gemaakt in drie categorieën:

1. De eerste categorie heeft betrekking op scholengemeenschappen met drie of meer onderwijstypen. Voorbeelden hiervan zijn:
 - * scholen voor VWO/HAVO/MAVO;
 - * scholen voor VWO/HAVO/MAVO/LBO;
 - * scholen voor HAVO/MAVO/LBO.
2. De tweede categorie heeft betrekking op AVO/VWO scholengemeenschappen met twee onderwijstypen. Voorbeelden hiervan zijn:
 - * scholen voor VWO/HAVO;
 - * scholen voor HAVO/MAVO.
3. De laatste categorie heeft betrekking op MAVO/LBO scholengemeenschappen.

Op basis van deze stratificatiecriteria worden $3 * 2 = 6$ cellen of subpopulaties verkregen. Per subpopulatie zijn aselect 30 scholen getrokken. De subpopulatie MAVO/LBO met meer dan 750 leerlingen bevatte slechts 19 scholen. Deze scholen zijn allen meegenomen in de steekproef. Aldus bevatte de steekproef 169 scholen.

In tabel 4.1 staat de gehanteerde steekproeftrekking schematisch weergegeven.

Tabel 4.1
Overzicht van de gestratificeerde steekproeftrekking.

aantal onderwijs- typen	leerlingaantal		Tot.
	≤ 750	> 750	
AVO/VWO met 3 of meer onderwijstypen	30	30	60
AVO/VWO met 2 onderwijstypen	30	30	60
MAVO/LBO	30	19	49
Totaal	90	79	169

Bovenstaande werkwijze betekent dat de steekproeftrekking primair gericht is op het mogelijk maken van een vergelijking tussen verschillende subpopulaties van scholen. Op deze wijze kan dus iets verteld worden over scholen die variëren naar omvang en kunnen deze scholen met elkaar vergeleken worden met betrekking tot de onderzochte variabelen. Deze werkwijze heeft in feite geleid tot het ontstaan van zes onafhankelijke steekproeven van zes verschillende subpopulaties in plaats van één gestratificeerde steekproef van één populatie. Laatstgenoemde steekproef vereist immers proportionele trekking, waarbij recht wordt gedaan aan de verhoudingen tussen de verschillende subpopulaties in de totale populatie. Door samenvoeging van de verschillende steekproeven van de subpopulaties wordt in de laatstgenoemde situatie een gestratificeerde steekproef verkregen, die volkomen representatief is voor de totale populatie ten aanzien van de stratificatiecriteria, in dit geval aantal leerlingen en aantal onderwijstypen.

Bij onafhankelijke steekproeven, zoals gebruikt in deze studie, is daarentegen bij samenvoeging tot een steekproef geen sprake van representativiteit voor de totale populatie.

Indien uit de analyses mocht blijken dat er geen relatie bestaat tussen omvang en het beleidsvoerend vermogen van scholen, dan zijn de gehanteerde stratificatiecriteria blijkbaar in het kader van deze studie niet relevant. Het gestratificeerde karakter van de steekproeftrekking komt te vervallen. Er is in dat geval dus geen sprake meer van zes onafhankelijke steekproeven, maar van één steekproef van één populatie. Omdat de scholen aselekt getrokken zijn, mag verondersteld worden dat deze steekproef representatief is voor de totale populatie.

Gezien het feit dat strikt genomen empirische gegevens over de relatie tussen de omvang van de school en het beleidsvoerend vermogen vooralsnog ontbreken, is het niet geheel ondenkbaar dat een dergelijke situatie zich voordoet. Uit het onderzoek van Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984) blijkt overigens dat de grootte van de school, in termen van aantal leerlingen, los staat

van de kaders voor overleg en besluitvorming. Wel kwam daarentegen bij hetzelfde onderzoek naar voren dat beleid en de grootte van de school verbonden waren.

Omdat de bereidheid van de geselecteerde scholen om mee te doen aan het onderzoek na twee rappels niet groot was (zie ook paragraaf 4.5) zijn er 27 extra scholen aangeschreven. Deze scholen zijn niet at random geselecteerd. Het betreffen de zogenaamde contractscholen. Dit zijn scholen 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. Door deze ophoging van de steekproefomvang met niet at random geselecteerde contractscholen bestaat niet meer de zekerheid dat de steekproef representatief is, hetgeen uiteraard de externe validiteit van deze studie schaadt.

4.4 Analyses

De variabelen in deze studie zijn gedefinieerd op het meso niveau van de school. Ze hebben betrekking op formele kenmerken van de school (bv. richting), situatiekenmerken (bv. concurrentiepositie) en structurele kenmerken van de school (bv. deelname aan beleid, structurering leerlingbegeleiding). De variabelen die betrekking hebben op school- en situatiekenmerken zijn direct gemeten op het niveau van de school. De variabelen die betrekking hebben op de structurele kenmerken van de school zijn indirect gemeten middels de individuele perceptie van leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak.

De analyses van de variabelen die indirect zijn gemeten zijn in eerste instantie gericht op de reductie van de gegevens tot een kleine verzameling van schalen (=samengestelde variabelen). Op deze manier is het mogelijk na te gaan in hoeverre de onderscheiden concepten empirisch zijn terug te vinden. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van principale componentenanalyse (PCA). Hierbij zullen zowel varimax- als obliminrotaties worden uitgevoerd. De resultaten van de obliminrotatie worden gepresenteerd indien de correlatie tussen de componenten groter is dan .40. In alle andere gevallen worden varimax geroteerde componentoplossingen gerapporteerd. Op basis van de gevonden componenten zullen variabelen worden samengesteld door te middelen over geselecteerde items. De items worden geselecteerd op inhoudelijke en methodische gronden⁴. Er wordt hierbij dus afgezien van differentiële weging van de afzonderlijke items. Teneinde de interne consistentie van de samengestelde variabelen te bepalen worden alpha-waarden berekend.

⁴ De inhoudelijke en methodische criteria die een rol hebben gespeeld bij de selectie van de items staan beschreven in bijlage 2.

Daarnaast zullen de onderlinge correlaties tussen de aldus verkregen samengestelde variabelen worden onderzocht .

De hierboven beschreven analyses zijn bedoeld om de betrouwbaarheid en de validiteit van de indirect gemeten variabelen te kunnen bepalen en zullen plaatsvinden op het niveau van de individuele respondent. Immers, op dit niveau zijn de variabelen ook gemeten.

De beantwoording van de onderzoeksvragen vereist nadere analyses over de scholen heen. Dit impliceert dat er tevens analyses op schoolniveau dienen plaats te vinden. Om dit mogelijk te maken zullen de gegevens van de indirect gemeten variabelen geaggregeerd worden tot schoolscores. Tezamen met de gegevens die betrekking hebben op school- en situatiekenmerken worden deze geaggregeerde schoolscores samengebracht in een nieuw bestand van scholen.

In feite is met bovenstaande werkwijze het operationaliseringsproces van globale groepskenmerken beschreven (cf. Hüttner, 1985). De operationalisatie van globale groepskenmerken blijft namelijk tot één niveau beperkt: globale kenmerken van de collectiviteit (school) worden op het niveau van de collectiviteit zelf waargenomen en vastgesteld. De waarneming die nodig is voor de verzameling van gegevens kan op een directe en indirecte manier plaatsvinden. Alle eigenschappen van de collectiviteit die op het niveau van de collectiviteit zelf waarneembaar zijn, zijn direct waarneembare gegevens. "De aan- of afwezigheid van dergelijke eigenschappen heeft een vanzelfsprekende betekenis, waarmee 'iedereen' zich kan verenigen" (Hüttner, 1985, 162). In deze studie zijn de gemeten school- en situatiekenmerken voorbeelden van direct waarneembare gegevens.

De indirect waarneembare gegevens kunnen afkomstig zijn van de zogenaamde 'bevoorrechte getuigen', zijnde individuen die de collectiviteit goed kennen en op grond daarvan in staat mogen worden geacht betrouwbare informatie over de collectiviteit te verstrekken. Door verschillende bevoorrechte getuigen te vragen wordt een zekere mate van intersubjectiviteit verkregen, waardoor de betrouwbaarheid wordt vergroot. De gegevens die betrekking hebben op de structurele kenmerken van de school zijn in deze studie op deze manier verzameld, waarbij de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak opgevat worden als bevoorrechte getuigen.

Door nu de individuele gegevens van de indirect gemeten variabelen te aggregeren op schoolniveau worden eigenschappen van de collectiviteit (school) geconstrueerd die in voldoende mate valide zijn voor de eigenschappen van de collectiviteit die zij bedoelen te indiceren. Een verdere validering op schoolniveau is niet meer noodzakelijk. Op deze manier zijn de globale groepskenmerken die indirect zijn gemeten derhalve voldoende geoperationaliseerd.

Bij de analyses op schoolniveau zullen de scholen in eerste instantie gegroepeerd worden conform de subpopulaties die bij de gestratificeerde steekproef worden onderscheiden. Met behulp van variantie-analyse zal worden nagegaan of er een samenhang bestaat tussen de omvang van

scholen en de andere onderscheiden kenmerken van beleidsvoerend vermogen. Indien er geen significante verbanden worden gevonden zal het typologisch onderzoek, de onderzoeksstrategie die centraal staat in deze studie, een 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 samenhangen onderzocht worden tussen de eerder gevonden groepen (typen) scholen en de andere onderscheiden variabelen. Dit zal gebeuren met behulp van variantie-analyses en kruistabellen.

4.5 Procedure

De aselekt geselecteerde scholen uit de diverse subpopulaties zijn schriftelijk benaderd via de directie. Bij deze eerste aanschrijving was tevens een folder meegestuurd waarin nadere informatie stond over onder andere de thematiek, het doel, de doelgroep en de werkwijze van deze studie alsmede over de samenstelling van het projectteam.

Bij deze folder zat een antwoordkaart waarmee aangegeven kon worden of men wel of niet wenste deel te nemen aan het onderzoek. Als men niet wenste deel te nemen, werd gevraagd de reden op te geven. Op deze manier zou de non-respons in kaart gebracht kunnen worden (zie hoofdstuk 5).

In eerste instantie was de bereidheid bij scholen om deel te nemen aan het onderzoek gering ($n=15$), waardoor besloten is een schriftelijk rappel uit te laten gaan. Dit leidde echter niet tot een substantiële verhoging van het aantal deelnemende scholen. Vervolgens is besloten telefonisch te rappeleren. Tegelijkertijd is het plan opgevat - zoals hierboven reeds werd aangegeven - om de zogenaamde contractscholen ($n=27$) aan te schrijven, met het dringend verzoek mee te werken aan het onderzoek. In totaal zijn er dus 196 scholen aangeschreven met het verzoek deel te nemen aan dit onderzoek.

Toen nagenoeg bekend was welke scholen wenste mee te doen (april 1990) zijn de vragenlijsten voor de leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak naar de betreffende scholen verstuurd. In een begeleidend schrijven werd aan een lid van de directie gevraagd het onderzoek te coördineren. Dit hield in dat het betreffende lid zorg zou dragen voor de verspreiding van de vragenlijsten binnen de school. Met de vragenlijsten werd een bijbehorende toelichting met de titel 'waar gaat het bij deregulering om?' meegestuurd. In deze toelichting worden de mogelijkheden en implicaties van de twee gekozen concrete voorbeelden van deregulering nader uitgelegd. Deze toelichting heeft tot doel een gemeenschappelijk referentiekader bij alle respondenten te creëren.

Naast de bovengenoemde vragenlijsten en bijbehorende toelichting kregen scholen tevens de vragenlijst om de school- en situatiekenmerken te meten, toegezonden.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de opzet en uitvoering van het onderzoek. De ontwikkeling van de vragenlijst is besproken aan de hand van gegevens van het vooronderzoek. De belangrijkste wijziging naar aanleiding van het vooronderzoek betreft niet zozeer de inhoud van de vragenlijst alswel de keuze van de respondenten binnen de school. Uiteindelijk is vanwege het schoolorganisorische karakter van deze studie een keuze gemaakt voor de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak.

De selectie van scholen heeft plaatsgevonden met behulp van een gestratificeerde steekproef op basis van de variabelen aantal leerlingen en aantal onderwijstypen. De op deze wijze geselecteerde scholen (n=169) zijn aangeschreven via de directie. Daar dit niet tot voldoende respons leidde zijn er vervolgens 27 extra niet at-random gekozen scholen (de zogenaamde contract-scholen) aangeschreven.

HOOFDSTUK 5

DE RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het survey-onderzoek besproken.

Allereerst worden in paragraaf 5.2 de respons- en non-responsgegevens vermeld.

In paragraaf 5.3 wordt de onderzoeksgroep beschreven aan de hand van de belangrijkste school- en situatiekenmerken.

In hoofdstuk 3 zijn de belangrijkste variabelen van deze studie aangegeven. Als onafhankelijke variabele is het beleidsvoerend vermogen van scholen onderscheiden. Het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie worden opgevat als afhankelijke variabelen. Daarnaast zijn er een aantal school- en situatiekenmerken onderscheiden die als achtergrondvariabelen in het onderzoek zijn meegenomen. De variabele onderwijsprofiel is slechts zijdelings in deze studie betrokken

In hoofdstuk 4 is vervolgens aangegeven dat er zowel op het niveau van de individuele respondent als op schoolniveau analyses zullen plaatsvinden. Met behulp van deze laatste analyses is het mogelijk om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

In de paragrafen 5.4 tot en met 5.7 worden de analyses met betrekking tot de onafhankelijke variabelen beschreven.

Het beleidsvoerend vermogen is gemeten met behulp van de volgende variabelen:

- * de omvang van de school;
- * de aard en structurering van de leerlingbegeleiding;
- * de manier van leiding geven van de schoolleiding;
- * de organisatiestructuur.

De variabelen de aard en structurering van de leerlingbegeleiding, de manier van leiding geven van de schoolleiding en de organisatiestructuur zijn indirect gemeten op het niveau van de individuele respondent. Ter bepaling van de betrouwbaarheid en validiteit van deze variabelen zullen vooreerst analyses op dat niveau plaatsvinden. De resultaten van deze analyses staan vermeld in paragraaf 5.4.

De variabele omvang van de school is daarentegen direct op schoolniveau gemeten en kan derhalve ook op dat niveau worden geanalyseerd.

Na de analyses op het niveau van de individuele respondent vinden er vervolgens analyses plaats op schoolniveau. Hiertoe worden de onafhankelijke variabelen die gemeten zijn op het niveau van de individuele respondent geaggregeerd op schoolniveau, waar ze samen worden gebracht met de direct op schoolniveau gemeten onafhankelijke variabelen.

De paragrafen 5.5 en 5.6 bevatten de analyses op schoolniveau die gericht zijn op het zoeken naar onderscheiden typen van scholen naar beleidsvoerend vermogen (de eerste onderzoeksvraag).

Vervolgens worden in paragraaf 5.7 de analyses op schoolniveau beschreven die betrekking hebben op de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het onderwijsprofiel (de tweede onderzoeksvraag).

In paragraaf 5.8 wordt op schoolniveau onderzocht of de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen verschillen naar school- en situatiekenmerken (de derde onderzoeksvraag).

De paragrafen 5.9 en 5.10 bevatten de analyses van de afhankelijke variabelen. Het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie is gemeten met behulp van de volgende variabelen:

- * de perceptie van de beleidsruimte;
- * de omvang van het gevormde beleid;
- * de uitvoering van het gevormde beleid.

Het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie is gemeten met de volgende variabelen:

- * de behoefte van scholen aan deregulering;
- * de intentionele beleidsvorming door scholen als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid;
- * de intentionele beleidsuitvoering als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid.

Bovenstaande afhankelijke variabelen zijn allemaal indirect gemeten op het niveau van de individuele respondent. Ter bepaling van de betrouwbaarheid en validiteit van deze afhankelijke variabelen zullen er, conform de werkwijze bij de onafhankelijke variabelen, eerst analyses plaatsvinden op dat niveau. Deze analyses staan beschreven in paragraaf 5.9.

Vervolgens zijn deze afhankelijke variabelen geaggregeerd op schoolniveau. De resultaten van deze analyses op schoolniveau staan weergegeven in paragraaf 5.10. Het eerste gedeelte van deze paragraaf (5.10.1) bevat de resultaten met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie (de vierde onderzoeksvraag). In het tweede gedeelte (5.10.2) worden de resultaten beschreven met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie (de vijfde onderzoeksvraag).

In paragraaf 5.11 wordt onderzocht of scholen verschillen in het benutten van de beleidsruimte als gevolg van verschillen in school- en situatiekenmerken. Dit wordt zowel onderzocht voor de huidige situatie als voor een situatie van vergrote autonomie (de zesde en zevende onderzoeksvraag).

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk (5.12) bevat de analyses op schoolniveau die betrekking hebben op de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van beleidsruimte. Deze paragraaf vormt de kern van deze studie. In paragraaf 5.12.1 komt de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie aan de orde (de achtste onderzoeksvraag). Het hoofdstuk wordt afgesloten met

paragraaf 5.12.2 waarin de resultaten staan vermeld die betrekking hebben op de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie (de negende onderzoeksvraag).

Tenslotte wil ik de lezer er nadrukkelijk op attenderen dat in dit hoofdstuk de beschrijving van de resultaten van het survey-onderzoek centraal staat. Een inhoudelijke interpretatie van de resultaten, waarbij de resultaten gezien worden in het licht van de theoretische uitgangspunten van deze studie, zal in hoofdstuk 6 plaatsvinden.

In figuur 5.1 wordt de indeling van dit hoofdstuk schematisch weergegeven.

Onderwerp	par.	onderzoeks- vraag.
* responsgegevens	5.2	
* beschrijving van de onderzoeksgroep	5.3	
<u>analyses van de onafhankelijke variabelen</u> (niveau van de individuele respondent)		
* aard en structurering leerlingbegeleiding	5.4.1	
* manier van leiding geven van de schoolleiding	5.4.2	
* organisatiestructuur	5.4.3	
* samenhangen tussen indirect gemeten onafhankelijke variabelen	5.4.4	
<u>analyses van de onafhankelijke variabelen</u> (schoolniveau)		
* typen van scholen naar beleidsvoerend vermogen	5.5/ 5.6	1
* samenhang tussen beleidsvoerend vermogen en onderwijsprofiel.	5.7	2
* verschillen tussen scholen naar school- en situatiekenmerken	5.8	3
<u>analyses van de afhankelijke variabelen</u> (niveau van de individuele respondent)		
* de perceptie van de beleidsruimte	5.9.1	
* de daadwerkelijke beleidsvorming	5.9.2	
* de daadwerkelijke beleidsuitvoering	5.9.3	
* de behoefte aan deregulering.	5.9.4	
* de intentionele beleidsvorming en beleidsuitvoering als gevolg van de invoering van kerndoelen	5.9.5	
* de intentionele beleidsvorming en beleidsuitvoering als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid	5.9.6	
* samenhangen tussen de indirect gemeten afhankelijke variabelen	5.9.7	
<u>analyses van de afhankelijke variabelen</u> (schoolniveau)		
* het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie	5.10.1	4
* het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie	5.10.2	5
* verschillen tussen scholen naar school- en situatiekenmerken	5.11	6 en 7
<u>relatie tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen (schoolniveau)</u>		
* beleidsvoerend vermogen - benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie.	5.12.1	8
* beleidsvoerend vermogen - benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie	5.12.2	9

Figuur 5.1: overzicht van de onderwerpen (en de daarbij behorende vraagstellingen) van hoofdstuk 5

5.2 Responsgegevens

In deze paragraaf wordt allereerst nagegaan hoe de responsgroep zich verhoudt tot de non-responsgroep. Vervolgens wordt aangegeven hoe de scholen die mee hebben gedaan aan het onderzoek verdeeld zijn over de subpopulaties van de gestratificeerde steekproef.

Respons en non-respons

Van de 196 aangeschreven scholen (inclusief de 27 aangeschreven contractscholen) waren uiteindelijk 39 scholen bereid om mee te doen aan het onderzoek. Deze scholen zijn via de directie of administratie telefonisch benaderd met als doel het aantal leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak dat binnen de scholen werkzaam is na te gaan. Deze informatie was van belang om te kunnen bepalen hoeveel vragenlijsten naar de betreffende scholen moesten worden verstuurd.

In totaal zijn van 26 scholen vragenlijsten retour ontvangen. Dit houdt in dat 13 scholen ondanks toezegging niet feitelijk aan het onderzoek hebben meegedaan. Van de 26 scholen die wel feitelijk hebben meegedaan zijn er uiteindelijk 23 geselecteerd voor verdere analyse. Bij deze selectie hebben de volgende twee criteria een rol gespeeld:

1. Er moeten minstens 4 mensen per school hebben meegedaan. De groep docenten met een coördinatietaak is in tegenstelling tot de schoolleiding geen duidelijk te definiëren groep binnen de school. Bij de hierboven genoemde telefonische contacten met de directie of administratie is wel steeds aangegeven welke functionarissen in het kader van deze studie worden onderscheiden als docenten met een coördinatietaak. Maar niet op alle benaderde scholen komen deze functionarissen binnen het docentencorps voor. Dit maakt dat de aard en omvang van de groep docenten met een coördinatietaak van school tot school nogal verschilt.

Bovendien is de verspreiding van de vragenlijsten binnen de betreffende scholen door een lid van de directie verzorgd (zie hoofdstuk 4, par. 5). Hierdoor heeft geen controle plaats kunnen vinden op de vraag of alle docenten die volgens de definitie van deze studie vallen onder de groep van docenten met een coördinatietaak ook daadwerkelijk een vragenlijst hebben ontvangen.

Om bovengenoemde redenen is besloten, ter nadere selectie van scholen voor verdere analyse, te volstaan met het hanteren van een ondergrens met betrekking tot het aantal respondenten per school;

2. Binnen elke school afzonderlijk moeten zowel leden van de schoolleiding als docenten met een coördinatietaak de vragenlijsten hebben ingevuld. Dit criterium spreekt, gelet op de doelgroep van deze studie, voor zich.

Verdeeld over de 23 scholen die geselecteerd zijn voor verdere analyse, hebben in totaal 200 respondenten aan het onderzoek meegedaan. Hieronder bevonden zich 143 docenten met een coördinatietaak en 57 leden van de schoolleiding.

Ter bepaling van het responspercentage kunnen, uitgaande van de gevolgde procedure, twee werkwijzen gehanteerd worden.

De eerste werkwijze gaat uit van de gedachte dat het responspercentage bepaald wordt door de verhouding tussen het aantal aangeschreven scholen ($n=196$) en het aantal respons-scholen, zijnde het aantal scholen dat feitelijk heeft meegedaan aan het onderzoek ($n=26$). Dit komt neer op een reponspercentage van 13,3 %.

De tweede werkwijze gaat daarentegen uit van de gedachte dat bepalend voor het responspercentage is de verhouding tussen het aantal scholen dat in principe bereid was om deel te nemen ($n=39$) en het aantal respons-scholen ($n=26$). Zo geredeneerd bedraagt het responspercentage 66,7 %.

Deze tweede werkwijze verdient enige nuancering. Weliswaar wordt op deze manier een hoger reponspercentage verkregen, maar hiermee blijft het gegeven bestaan dat ook in dat geval slechts een kleine 20% van de aangeschreven scholen bereid was om deel te nemen aan het onderzoek (39 van de 196 scholen). Kortom: een groot animo om mee te doen aan onderhavig onderzoek was bij scholen niet aanwezig. Dit is reden voor nadere bezinning, omdat dit mogelijk een probleem vormt voor verder onderzoek naar onderwerpen die vergelijkbaar zijn met het onderwerp van deze studie. Hierop zal in het laatste hoofdstuk nog worden ingegaan.

Enig inzicht in mogelijke redenen voor non-respons is verkregen, omdat hier expliciet naar gevraagd is (zie hoofdstuk 4, par. 5).

Van de 157 scholen die niet bereid waren mee te doen aan het onderzoek, hebben 64 scholen de antwoordkaart teruggestuurd met daarop vermeld de redenen waarom ze niet wensten mee te doen. Deze antwoorden geven het volgende beeld (zie tabel 5.1).

*Tabel 5.1
Aangegeven redenen om niet deel te nemen aan het onderzoek ($n=64$).*

	N	%
geen motivering	12	18.8
gering schoolbelang	3	4.7
tijdgebrek	23	36.0
ander onderzoek	5	7.8
teveel aanvragen	13	20.3
fusie	8	12.5

Vergelijking responsgroep met non-responsgroep

Het bestand van het Ministerie van O & W (1988) dat gebruikt is ten behoeve van de gestratificeerde steekproeftrekking (zie hoofdstuk 4), bevatte naast gegevens over aantal leerlingen en aantal onderwijstypen eveneens gegevens over 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. Voor de variabele leerlingaantal is een t-toets gebruikt. Bij de variabele provincie komen bij de chi-kwadraat toetsing relatief veel cellen voor met kleine verwachte celfrequenties ($n < 5$). Om deze reden is gekozen voor een indeling naar regio (Noord, Oost, Zuid, West)¹.

De resultaten van de toetsingen staan vermeld in tabel 5.2.

¹ Bij de indeling naar regio is als volgt te werk gegaan. Noord = Friesland, Groningen en Flevoland; Oost = Overijssel, Gelderland, Drenthe; Zuid = Noord-Brabant en Limburg; West = Zuid-Holland, Zeeland, Utrecht en Noord-Holland

Tabel 5.2

Vergelijking van de non-responsgroep met de responsgroep op de variabelen richting, aantal onderwijstypen, regio en leerlingaantal.

variabele	responsgroep n=26		non-responsgroep n=170	
	N.	%.	N.	%.
richting				
algemeen bijzonder	3	12.0	20	11.8
protestants-christelijk	5	20.0	38	22.4
rooms-katholiek	11	44.0	54	31.8
openbaar	6	24.0	58	34.1
chi-kwadraat = 1.71, df = 3, p = .63				
aantal onderwijstypen in de school	N.	%.	N.	%.
3 of meer	5	19.2	63	37.1
2 (AVO/VWO)	11	42.3	67	39.4
LBO/MAVO	10	38.5	40	23.5
chi-kwadraat = 4.08, df = 2, p = .13				
regio	N.	%.	N.	%.
noord	3	11.5	21	12.4
oost	7	26.9	36	21.2
zuid	9	34.6	31	18.2
west	7	26.9	82	48.2
chi-kwadraat = 5.57, df = 3, p = .13				
aantal leerlingen	gem.	sd.	t	p(2-zijdig)
responsgroep	849.15.	387.90	.65	.52
non-responsgroep	797.79	262.93		

Op grond van de resultaten uit tabel 5.2 kan geconcludeerd worden dat er geen significante verschillen bestaan tussen de responsgroep en de non-responsgroep met betrekking tot de geselecteerde variabelen. Desondanks bevat de responsgroep, in vergelijking met de non-responsgroep, naar verhouding meer katholieke scholen. Scholen met drie of meer onderwijstypen komen daarentegen verhoudingsgewijs minder vaak voor in de responsgroep dan in de non-responsgroep. Ook bevat de non-responsgroep, in vergelijking met de responsgroep, relatief meer scholen uit het westen van het land. Scholen uit het zuiden van het land komen daarentegen verhoudingsgewijs weer meer voor in de responsgroep dan in de non-responsgroep.

Verdeling over subpopulaties

Bij de gehanteerde gestratificeerde steekproeftrekking zijn zes verschillende subpopulaties onderscheiden (zie hoofdstuk 4, par. 3). In tabel 5.3 wordt een overzicht gegeven van hoe de 23 onderzochte scholen over deze subpopulaties zijn verdeeld.

Tabel 5.3

Aantal onderzochte scholen per subpopulatie (tussen haakjes de contractscholen).

aantal onderwijstypen	leerlingaantal		Tot.
	≤ 750	> 750	
AVO/VWO met 3 of meer onderwijstypen	1	1 (3)	5
AVO/VWO met 2 onderwijstypen	2	2 (5)	9
MAVO/LBO	5	4 (-)	9
Totaal	8	7 (8)	23

Uit deze tabel komt naar voren dat de subpopulatie AVO/VWO scholen met meer dan drie onderwijstypen en minder dan 750 leerlingen sterk is ondervertegenwoordigd. Dit geldt in feite ook voor de subpopulatie AVO/VWO scholen met twee onderwijstypen en minder dan 750 leerlingen.

Verder valt op dat de contractscholen goed vertegenwoordigd zijn: iets meer dan een derde van het aantal onderzoeksscholen zijn contractscholen. Van eenzelfde verhouding tussen contractscholen en aselekt geselecteerde scholen was ook sprake bij het aantal scholen dat in principe bereid was om deel te nemen.

De subpopulatie MAVO/LBO met meer dan 750 leerlingen is goed vertegenwoordigd (4 van de 19 scholen = 21,1 %).

5.3 Beschrijving van de onderzoeksgroep

Van de onderzochte scholen zijn naast het aantal onderwijstypen en aantal leerlingen de volgende schoolkenmerken gemeten: richting van de school en het aantal scholen dat het schoolbestuur onder beheer heeft (zie hoofdstuk 3, par. 3).

Daarnaast zijn een aantal situatiekenmerken gemeten. Deze kenmerken hebben betrekking op de regionale context. In dit kader zijn de volgende variabelen gemeten: concurrentiepositie, fusie en voedingsgebied (zie hoofdstuk 3, par. 3).

Tabel 5.4 geeft een overzicht van deze school- en situatietekenen van de 23 onderzochte scholen.

*Tabel 5.4
De belangrijkste school- en situatietekenen van de onderzochte scholen (n=23).*

richting	N.	%.
algemeen bijzonder	2	9.1
protestant-christelijk	4	18.2
rooms-katholiek	11	50.0
openbaar	5	22.7
anders	1	
<hr/>		
Aantal scholen dat het schoolbestuur onder beheer heeft.	gem.	sd.
	14.78	22.38
<hr/>		
concurrentiepositie	N.	%.
nee	1	5.3
ja, scholen met dezelfde signatuur	8	42.1
ja, scholen met andere signatuur	10	52.6
onbekend	4	
<hr/>		
fusie	N.	%.
<u>momenteel betrokken bij fusie</u>		
ja	4	17.4
nee	19	82.6
<u>in het verleden betrokken bij fusie</u>		
ja	11	47.8
nee	12	52.2
<hr/>		
voedingsgebied	N.	%.
<u>vestigingsplaats (< 5 km)</u>		
0 - 25% van de leerlingen	2	8.7
26-50% van de leerlingen	10	43.5
51-75% van de leerlingen	8	34.8
meer dan 75%	3	13.0
<u>directe omgeving (5 - 10 km)</u>		
0 - 25% van de leerlingen	7	30.4
26-50% van de leerlingen	14	60.9
51-75% van de leerlingen	2	8.7
meer dan 75%	-	-
<u>wijde omgeving (> 10 km)</u>		
0 - 25% van de leerlingen	17	73.9
26-50% van de leerlingen	3	13.0
51-75% van de leerlingen	1	4.3
meer dan 75%	2	8.7

De school die bij de variabele richting valt onder de categorie 'anders' is een oecumenische school.

Bij de variabele concurrentiepositie zijn scholen ingedeeld in een van de drie onderscheiden categorieën, hoewel in de praktijk de situatie kan voorkomen dat meerdere categorieën tegelijk van toepassing zijn voor scholen. Die scholen die op basis van hun feitelijke concurrentiepositie in meerdere categorieën zijn onder te brengen, zijn ondergebracht onder de categorie 'onbekend'. Bij de variabele aantal scholen dat het schoolbestuur onder beheer heeft valt op dat er sprake is van een grote spreiding. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat het bevoegd gezag van openbare scholen, in tegenstelling tot het bevoegd gezag van bijzondere scholen, doorgaans veel meer scholen onder beheer heeft.

5.4 Totstandkoming van de samengestelde onafhankelijke variabelen

5.4.1 De leerlingbegeleiding

Een van de kenmerken van het beleidsvoerend vermogen heeft betrekking op de aard van de leerlingoriëntatie en de structuur van de leerlingbegeleiding. Om dit te meten zijn een drietal vragen gesteld die betrekking hebben op de gerichtheid van de school op aspecten van de leerlingbegeleiding, de mate waarin aspecten van de leerlingbegeleiding uitgevoerd worden door speciaal daarvoor vrijgestelde personen binnen de school én de mate waarin aspecten van de leerlingbegeleiding deel uitmaken van de docententaak. Als aspecten van de leerlingbegeleiding zijn steeds vier leerlingbegeleidingsactiviteiten onderscheiden, te weten: verbetering van de leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren'), verbetering van de studievvaardigheden van leerlingen, begeleiding van leerlingen met psycho-sociale problemen en begeleiding van leerlingen bij keuze van pakket, studie en/of beroep ('dekanaat'). Zodoende omvatten de vragen omtrent de leerlingbegeleiding in totaal $3 * 4 = 12$ items.

Om na te gaan of de items schaalbaar waren, zijn principale componenten (PC-) analyses uitgevoerd over alle items. Dit leverde een 4 componentenoplossing op die moeilijk te interpreteren was. Teneinde de afzonderlijke items toch te kunnen interpreteren in termen van aard en structurering van de leerlingbegeleiding, zijn twee nieuwe variabelen samengesteld. Deze variabelen zijn samengesteld door te middelen over items die geselecteerd zijn op basis van trends in gemiddelde scores².

De eerste samengestelde variabele wordt *docentgelieerde leerlingbegeleiding* genoemd (alpha-waarde=.64). Deze variabele heeft betrekking op die leerlingbegeleidingsactiviteiten die hoofdzakelijk worden uitgevoerd door 'gewone' docenten als onderdeel van, danwel in het verlengde van hun reguliere docententaak. Het betreft hier de leerlingbegeleidingsactiviteiten

² De gemiddelden en standaardafwijkingen van de items die betrekking hebben op de leerlingbegeleiding zijn opgenomen in bijlage 2.

'bijspijkeren' en de verbetering van de studievaardigheden van leerlingen. Deze activiteiten kunnen door 'gewone' docenten kwalitatief goed worden uitgevoerd op grond van hun (vak)didactische kennis en vaardigheden. Uit de gemiddelde scores blijkt dat deze twee leerlingbegeleidingsactiviteiten vooral tot de docententaak worden gerekend.

De tweede samengestelde variabele wordt *specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding* genoemd (alpha-waarde=.62). Deze variabele³ heeft betrekking op die leerlingbegeleidingsactiviteiten waarvoor, om een goede uitvoering ervan te garanderen, (vak)didactische kennis en vaardigheden alleen ontoereikend zijn. Uitvoering van deze leerlingbegeleidingsactiviteiten vereist gerichte scholing en daarmee specifieke deskundigheid. Het betreft hier de leerlingbegeleidingsactiviteiten 'dekanaat' en de begeleiding van leerlingen met psychosociale problemen. Uit de gemiddelde scores blijkt dat deze leerlingbegeleidingsactiviteiten vooral door vrijgestelden binnen scholen worden uitgevoerd.

5.4.2 De manier van leiding geven van de schoolleiding

De manier van leiding geven van de schoolleiding, een van de onderscheiden kenmerken van het beleidsvoerend vermogen, is gemeten met behulp van een door Pelkmans en Vrieze (1987) ontwikkelde schaal. Deze schaal komt alleen voor in de vragenlijsten voor docenten met een coördinatietaak.

Pelkmans en Vrieze voerden een factoranalyse uit op de 12 items van deze schaal. Zij vonden een driefactorenoplossing, die 59,8% van de variantie verklaarden. De eerste factor werd toegankelijkheid of openheid van de directie genoemd. De tweede factor had betrekking op de betrokkenheid van de directie bij de dagelijkse gang van zaken en de laatste factor verwees naar de ontwikkelingsgerichtheid van de directie (verg. hoofdstuk 1).

PC-analyse⁴ op de gegevens van deze studie leverde twee duidelijk te onderscheiden componenten op, die 47,4% van de variantie verklaren. De eerste component verklaart 36,7% van de totale variantie.

In vergelijking met de resultaten van Pelkmans en Vrieze laden bovendien niet dezelfde combinaties van items op dezelfde componenten. Toch komt in grote lijnen de oplossing overeen, waardoor twee van de drie door Pelkmans en Vrieze gehanteerde termen bruikbaar zijn voor de interpretatie van de gevonden componenten. Zo heeft de eerste component betrekking op de be-

³ Tevens is met behulp van t-toetsen nagegaan of er significante verschillen bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak met betrekking tot de samengestelde variabelen 'docentgerieerde leerlingbegeleiding' en 'specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding'. Er blijken geen significante verschillen tussen de beide geleidingen te bestaan.

⁴ Voor een volledige weergave van de resultaten van deze PC-analyse alsmede alle andere PC-analyses die in dit hoofdstuk worden gerapporteerd, wordt verwezen naar bijlage 2. In deze bijlage worden tevens de verdelingskenmerken van de op basis van PC-analyses geconstrueerde samengestelde variabelen weergegeven. De frequentieverdelingen van de afzonderlijke items zijn opgenomen in bijlage 1 waar ze verwerkt zijn in de vragenlijsten die in het onderzoek zijn gebruikt.

trokkenheid van de directie bij de dagelijkse gang van zaken en het functioneren van het onderwijs. De tweede component wordt de toegankelijkheid van de directie genoemd.

Op basis van de resultaten van de PC-analyse zijn de variabelen *betrokkenheid schoolleiding* (alpha-waarde=.75) en *toegankelijkheid schoolleiding* (alpha-waarde=.67) samengesteld door te middelen over de geselecteerde items⁵ van respectievelijk de eerste en de tweede component.

5.4.3 De organisatiestructuur

In hoofdstuk 3 werd de organisatiestructuur van scholen gedefinieerd als een structuur van samenwerking binnen de school met een gerichtheid op de vorming en uitvoering van beleid. Zo opgevat heeft de organisatiestructuur die binnen scholen wordt aangebracht betrekking op de betrokkenheid van diverse geledingen bij het proces van beleidsvoering. In dit kader is de organisatiestructuur van scholen in deze studie gemeten door na te gaan in welke mate de schoolleiding en docenten deelnemen aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot 22 onderscheiden taken.

De vraag is in hoeverre de 22 onderscheiden taken zich laten clusteren conform de in de theorie onderscheiden invloedssferen of domeinen. Is er sprake van een onderscheid in twee domeinen, te weten het onderwijskundig en het beheersmatig domein of zijn er, conform Hanson (1979), drie domeinen te onderscheiden of wellicht nog meer (verg. hoofdstuk 1).

Hiertoe zijn PC-analyses uitgevoerd over alle respondenten heen. Het onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering is daarbij steeds gehandhaafd, zodat twee PC-analyses over steeds dezelfde 22 taken zijn uitgevoerd.

De PC-analyse met betrekking tot de deelname van schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming leverde twee duidelijk te onderscheiden componenten op, die 60,2% van de variantie verklaren, waarvan 44,1% van de variantie verklaard wordt door de eerste component. Op basis van deze resultaten zijn twee variabelen samengesteld. De eerste samengestelde variabele is geconstrueerd door te middelen over de geselecteerde items van de eerste component en verwijst naar *de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming binnen het beheersmatig domein* (alpha-waarde=.96). De tweede samengestelde variabele is geconstrueerd door te middelen over de geselecteerde items van de tweede component en verwijst naar *de deelname van van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming binnen het onderwijskundig domein* (alpha-waarde=.80)⁶.

De PC-analyse met betrekking tot de deelname van beide geledingen aan de beleidsuitvoering, leverde eveneens twee duidelijk te onderscheiden componenten op. Deze componenten zijn identiek aan de hierboven gerapporteerde componenten die betrekking hebben op de beleids-

⁵ PC-analyse op de geselecteerde items levert dezelfde resultaten op. De twee componenten verklaren 46.8% van de variantie, waarvan 35.2% door de eerste component verklaard wordt.

⁶ PC-analyse op de geselecteerde items levert dezelfde resultaten op. De twee componenten verklaren 61.4% van de variantie. De eerste component verklaart 44.5% van de variantie.

vorming, in die zin dat dezelfde items op dezelfde componenten laden. Beide componenten verklaren 62,8% van de variantie, waarvan 42,8% van de variantie door de eerste component verklaard wordt. Op basis van deze resultaten zijn twee variabelen samengesteld. De eerste samengestelde variabele is geconstrueerd door te middelen over de geselecteerde items van de eerste gevonden component en verwijst naar *de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsuitvoering binnen het beheersmatig domein* (alpha-waarde=.96). De tweede samengestelde variabele is geconstrueerd door te middelen over de geselecteerde items van de tweede gevonden component en verwijst naar *de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsuitvoering binnen het onderwijskundig domein* (alpha-waarde=.86)⁷.

Bovenvermelde resultaten bevestigen de door de dichotome benadering gehanteerde visie op de organisatiestructuur in termen van twee invloedssferen of domeinen. Een derde domein of invloedssfeer, de zogenaamde 'contested zone' van Hanson wordt in deze studie niet gevonden. Deze resultaten komen overeen met de bevindingen van het vooronderzoek.

Bovengenoemde variabelen hebben zowel betrekking op de schoolleiding als op docenten. In het kader van de in hoofdstuk 1 geschetste theorie is het echter van belang de deelname aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein voor beide geledingen afzonderlijk na te gaan.

Bij het hoofdonderzoek zijn voor de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak afzonderlijke vragenlijsten gebruikt (verg. hoofdstuk 4, par. 2). De leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak hebben de vragen die betrekking hebben op de organisatiestructuur steeds voor hun eigen geleding ingevuld. Dit betekent dat aan de leden van de schoolleiding is gevraagd aan te geven in welke mate de directie deelneemt aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot de 22 onderscheiden taken. En zo is aan de docenten met een coördinatietaak gevraagd aan te geven in welke mate docenten deelnemen aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot dezelfde 22 taken.

Door nu de scores van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak op de eerdergenoemde samengestelde variabelen afzonderlijk te berekenen, wordt het mogelijk de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot het beheersmatig en onderwijskundig domein afzonderlijk na te gaan.

Deze gegevens zijn met name van belang omdat op deze manier nagegaan kan worden of er, in de perceptie van leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak, sprake is van een afstemming tussen het onderwijskundig en beheersmatig domein. Zoals in hoofdstuk 1 werd aangegeven, wordt een vergaande afstemming gezien als een belangrijke conditie voor de mate waarin scholen in staat zijn om zelfstandig beleid te voeren.

⁷ PC-analyse op de geselecteerde items laat eenzelfde oplossing zien. Samen verklaren de twee componenten 63,9% van de variantie, waarvan 43,4% door de eerste component verklaard wordt.

Van een vergaande afstemming tussen beide domeinen is sprake als de schoolleiding en docenten in nagenoeg dezelfde mate deelnemen aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering met betrekking tot het beheersmatig én onderwijskundig domein. Om deze vergelijking makkelijker te maken, zijn naast de gemiddelde scores tevens de verschillen tussen de gemiddelde scores van de schoolleiding en docenten per domein en voor de onderscheiden beleidsfasen afzonderlijk berekend. Positieve verschillen duiden erop dat de deelname van de schoolleiding groter is. Negatieve verschillen duiden erop dat de docenten meer deelnemen. Kleine positieve en negatieve verschillen duiden erop dat de schoolleiding en docenten in nagenoeg dezelfde mate deelnemen. Er is nu sprake van vergaande afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein indien de verschillen voor beide domeinen klein zijn en onderling niet veel van elkaar verschillen.

De betreffende gemiddelden, standaardafwijkingen en verschillen⁸ staan vermeld in tabel 5.5.

Tabel 5.5

Gemiddelden en standaardafwijkingen van de samengestelde variabelen met betrekking tot de organisatiestructuur naar geleding, t-waarden en de verschillen.

variabele	schoolleiding		docenten		t	verschil
	gem.	sd.	gem.	sd.		
* deelname aan de beleidsvorming binnen beheersmatig domein	4.63	.37	1.96	.60	38.08*	2.67
* deelname aan de beleidsvorming binnen onderwijskundig domein	3.40	.57	3.43	.76	-.26	-.03
* deelname aan de beleidsuitvoering binnen beheersmatig domein	4.50	.49	1.85	.56	31.34*	2.65
* deelname aan de beleidsuitvoering binnen onderwijskundig domein	2.95	.73	3.47	.84	-4.07*	-.52

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

* $p < .001$

Aan de hand van bovenvermelde gegevens kan geconcludeerd worden dat, in de perceptie van leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak, er weinig sprake is van een afstemming tussen het beheersmatig en onderwijskundig domein. Dit geldt zowel voor de fase van de beleidsvorming als voor de fase van de beleidsuitvoering.

De deelname aan het beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen het beheersmatig domein is vooral een zaak van de schoolleiding. Binnen het onderwijskundig domein is er voor beide

⁸ De verdelingen van de variabelen die betrekking hebben op de deelname aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen het beheersmatig domein zijn bij de schoolleiding scheef.

onderscheiden beleidsfasen daarentegen sprake van een nagenoeg gelijke deelname door docenten en schoolleiding. Dit geldt overigens sterker voor de fase van de beleidsvorming. Blijkbaar is de samenwerking tussen docenten en schoolleiding binnen het onderwijskundig domein beter ontwikkeld dan binnen het beheersmatig domein.

5.4.4 Tussenbalans

Tot nu toe heeft de beschrijving van de resultaten geleid tot een overzicht van de betrouwbaarheid en validiteit van de onafhankelijke variabelen.

De betrouwbaarheid van de samengestelde variabelen is redelijk tot zeer goed te noemen. De alpha-waarden variëren immers van .62 tot .96.

De samengestelde variabelen die betrekking hebben op de leerlingbegeleiding hebben de laagste alpha-waarden. Tevens kennen deze variabelen items met item-restcorrelaties (r_{iR}) van kleiner dan .20. Bij de andere samengestelde variabelen komen dergelijke lage r_{iR} -waarden niet voor. Bovendien is de constructvaliditeit van deze variabelen gering, daar ze niet zijn samengesteld op basis van PC-analyses, maar op grond van tendenties in gemiddelde scores.

De andere samengestelde variabelen zijn daarentegen wel geconstrueerd op grond van PC-analyses. De constructvaliditeit van deze variabelen is goed. In tegenstelling tot Pelkmans en Vrieze (1987) worden in deze studie, in plaats van drie, twee componenten gevonden bij de meting van de manier van leiding geven van de schoolleiding. Desondanks zijn deze twee componenten goed te interpreteren in termen van de door Pelkmans en Vrieze gevonden factoren die betrekking hebben op de toegankelijkheid en de betrokkenheid van de schoolleiding.

De 22 taken die zijn onderscheiden bij de meting van de organisatiestructuur van scholen blijken duidelijk te clusteren naar twee te onderscheiden componenten. Zowel bij de vragen naar de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming als bij de vragen naar de deelname van beide geledingen aan de beleidsuitvoering, laden steeds dezelfde items (=taken) op dezelfde componenten. De resultaten van deze analyses verwijzen naar het bestaan van twee domeinen binnen schoolorganisaties, te weten een onderwijskundig en een beheersmatig domein.

Naast de PC-analyses is de constructvaliditeit onderzocht met behulp van de onderlinge correlaties tussen de onafhankelijke variabelen⁹. Deze onderlinge correlaties zijn in het algemeen laag, hetgeen in overeenstemming is met ander verricht schoolorganisatieonderzoek (Van Marwijk Kooy-von Baumhauer, 1984; OTO-onderzoek, 1987). Dit is dan ook mede de reden waarom Van der Krogt en Oosting (1990) pleiten om ten behoeve van het schoolorganisatieonderzoek het typologisch onderzoek te intensiveren.

⁹ De onderlinge correlaties tussen de onafhankelijke variabelen op het niveau van de individuele respondent staan weergegeven in bijlage 3.

Eén correlatie vormt duidelijk een uitzondering op dit algemene beeld. Het betreft de correlatie tussen de variabele *de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming binnen het beheersmatig domein* en de variabele *de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsuitvoering binnen het beheersmatig domein* ($r = .96$; $p < .01$). Hieruit kan worden opgemaakt dat naarmate door de schoolleiding en docenten meer wordt deelgenomen aan de beleidsvorming binnen het beheersmatig domein er door hen ook meer wordt deelgenomen aan de beleidsuitvoering binnen hetzelfde domein. Anders gezegd: zij die meer deelnemen aan de beleidsvorming over zaken die vallen binnen het beheersmatig domein zijn ook meer verantwoordelijk voor de uitvoering van de genomen beslissingen. Van een duidelijk onderscheid in een verschillende mate van betrokkenheid ten aanzien van de onderscheiden fasen van het beleidsproces is derhalve geen sprake.

Gezien deze lineaire afhankelijkheid lijkt het niet zinvol om het onderscheid in bovengenoemde beleidsfasen te hanteren. In het vervolg van deze studie zullen deze variabelen dan ook worden samengevoegd tot een nieuwe variabele, te weten *de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein*.¹⁰

Eenzelfde procedure wordt toegepast voor de variabelen die betrekking hebben op de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen het onderwijskundig domein ($r = .69$). Immers, deze variabelen verwijzen samen met de variabelen die betrekking hebben op de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering binnen het beheersmatig domein, in de perceptie van de respondenten, naar dimensies die aan de organisatiestructuur van scholen ten grondslag liggen. Op deze manier wordt de variabele *de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein*¹¹ verkregen.

Vanuit theoretisch en methodisch opzicht is het echter gewenst om de deelname van de schoolleiding en de deelname van de docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein afzonderlijk in de analyses te betrekken. Bij de kenmerken van scholen die het beleidsvoerend vermogen indiceren, maakt Marx immers met betrekking tot de deelname aan de processen van beleidsvoering een onderscheid tussen de schoolleiding en docenten (verg. hoofdstuk 1). Bovendien blijken er ten aanzien van deze deelname significante verschillen te bestaan tussen beide geledingen (zie de voetnoten 10 en 11). Om deze redenen

¹⁰ Deze variabele bestaat uit 24 items met een alpha-waarde van .98, een gemiddelde van 2.67 en een standaardafwijking van 1.31. Verder blijkt uit een t-toets dat er significante verschillen bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak ($t = 37.44$; $p < .001$). De schoolleiding neemt in grotere mate (gem.=4.56; sd.=.41) deel aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein dan de docenten (gem.=1.91; sd.=.54).

¹¹ Deze variabele bestaat uit 16 items met een alpha-waarde van .90. Verder heeft deze variabele een gemiddelde van 3.36 en een standaardafwijking van .71. Uit een t-toets blijkt dat er significante verschillen bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak ($t = -2.44$; $p < .05$). De docenten nemen in grotere mate (gem.=3.44; sd.=.74) deel aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein dan de schoolleiding (gem.=3.17; sd.=.60).

zullen de variabelen die betrekking hebben op de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein bij de analyses op schoolniveau worden opgesplitst naar geleding.

5.5 Samenhang tussen omvang en beleidsvoerend vermogen

De vraag die zich nu opdringt betreft de vraag naar de mate waarin de onderzochte scholen beschikken over beleidsvoerend vermogen. Met een antwoord op deze vraag, wordt het mogelijk de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden.

Hiertoe dienen analyses over scholen plaats te vinden. Deze analyses vereisen een aggregatie van de individuele scores op de onafhankelijke variabelen die het beleidsvoerend vermogen van scholen meten tot schoolscores. Een schoolscore komt tot stand door te middelen over de individuele scores van de respondenten die op dezelfde school werkzaam zijn.

Niet voor elke variabele is eenzelfde aggregatieprocedure toegepast. Zo zijn voor de variabelen die betrekking hebben op de leerlingbegeleiding schoolscores berekend door per school te middelen over de individuele scores van de totale groep van respondenten. Immers, deze variabelen zijn ook tot stand gekomen met behulp van analyses over de totale groep van respondenten. Bovendien bleek bij deze variabelen dat er op het niveau van de individuele respondent geen sprake was van significante verschillen tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietask¹².

Voor de variabelen die betrekking hebben op de organisatiestructuur daarentegen zijn schoolscores berekend door per school de individuele scores van de schoolleiding en de individuele scores van de docenten met een coördinatietask afzonderlijk te middelen. Dit is gedaan omdat bij deze variabelen het onderscheid tussen de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein van belang is.

De schoolscores voor de variabelen die betrekking hebben op de manier van leiding geven van de schoolleiding tenslotte zijn tot stand gekomen door per school te middelen over de individu-

¹² Voor de variabelen die betrekking hebben op de leerlingbegeleiding zijn de schoolscores voor de schoolleiding en docenten met een coördinatietask afzonderlijk berekend op ontbrekende scores. Op deze wijze is nagegaan of de schoolscores inderdaad het resultaat zijn van een middeling van de scores van zowel de leden van de schoolleiding als de docenten met een coördinatietask. Bij geen van de variabelen die betrekking hebben op de leerlingbegeleiding kwamen ontbrekende scores voor. Tevens is voor deze variabelen nagegaan of de gemiddelde scores van de afzonderlijke geledingen per school nagenoeg gelijk zijn. Het feit dat er op het niveau van de individuele respondent geen significante verschillen voorkomen tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietask impliceert nog niet dat er ook nauwelijks verschillen bestaan op schoolniveau. Immers, de variantie van de betreffende variabelen kan binnen scholen groter zijn dan de variantie die wordt aangetroffen binnen de gehele groep van respondenten. Indien dit het geval is, dan is een samenvoeging van de scores van de schoolleiding en docenten met een coördinatietask niet gerechtvaardigd. Zoals blijkt uit de toegepaste aggregatieprocedure voor de variabelen die betrekking hebben op de leerlingbegeleiding, bleek er van een dergelijke situatie geen sprake te zijn.

ele scores van de docenten met een coördinatietaak. Immers, alleen deze geleding heeft de vragen naar de manier van leiding geven van de schoolleiding ingevuld.

Dit alles heeft geleid tot een geaggregeerd databestand van 23 onderzoekseenheden (=scholen).

Zoals reeds in hoofdstuk 4 paragraaf 4 werd aangegeven zal in eerste instantie nagegaan worden of er een relatie bestaat tussen de omvang van scholen, in termen van aantal leerlingen en aantal onderwijstypen, en de andere onderscheiden kenmerken van scholen die het beleidsvoerend vermogen indiceren. Hierbij doet zich een probleem voor. Dit betreft het feit dat de subpopulatie scholen met drie of meer onderwijstypen en minder dan 750 leerlingen slechts een school bevat (zie tabel 5.3). Om deze reden is gekozen voor het laten vervallen van het onderscheid tussen subpopulaties naar aantal leerlingen. 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 zes subpopulaties nog drie subpopulaties worden onderscheiden, te weten scholen met drie of meer onderwijstypen, scholen met twee onderwijstypen (AVO/VWO) en MAVO/LBO scholen. Daar het aantal onderwijstypen binnen een school betrekking heeft op het kenmerk complexiteit dat op zijn beurt in het algemeen samenhangt met de omvang van de school, is het gemaakte onderscheid in drie subpopulaties in wezen een onderscheid naar 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 eenweg variantie-analyse.

Gezien het feit dat het aantal onderzoekseenheden beperkt is, zal dientengevolge het onderscheidend vermogen van de F-toets gering zijn. Om deze reden is gekozen voor het hanteren van een significantieniveau van 0.10. Zelfs in dat geval is, uitgaande van wat Cohen (1977) een groot effect noemt, de power van de toets slechts .50. Dit maakt dat de resultaten van de variantie-analyse met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd dienen te worden. Als gevolg hiervan zal in het verlengde van de resultaten gekeken worden in hoeverre er op basis van gemiddelde scores eventuele trends binnen de onderzoeksgroep zijn waar te nemen.

De resultaten van de variantie-analyse staan vermeld in tabel 5.6.

Tabel 5.6

Gemiddelde scores per categorie van aantal onderwijstypen op de variabelen van beleidsvoerend vermogen (toetsingsprocedure oneway variantieanalyse, Scheffé ($\alpha=0.05$)) ($n=23$).

variabele	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
* docentgeleerde 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

Op grond van de resultaten van de variantie-analyse kan geconcludeerd worden dat de complexiteit van scholen, in termen van het aantal onderwijstypen, niet significant samenhangt met het beleidsvoerend vermogen van scholen.

Ook op grond van een inspectie van de gemiddelden zijn er geen tendenties waar te nemen die er op duiden dat scholen die verschillen in complexiteit ook verschillen in de mate waarin ze beschikken over beleidsvoerend vermogen.

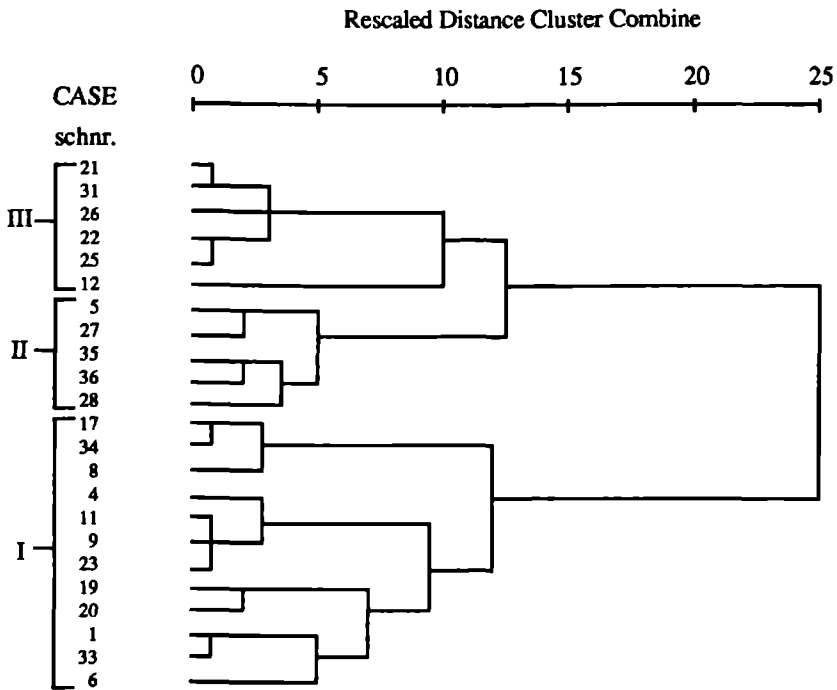
Wel blijkt dat de betrokkenheid van de schoolleiding op scholen met drie of meer onderwijstypen relatief gezien het grootst is.

Het gegeven dat de specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding op scholen met drie of meer onderwijstypen het meest is ontwikkeld, is verklaarbaar. De specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding wordt hoofdzakelijk door vrijgestelde personen binnen de school uitgevoerd. Vrijgestelde personen zijn in deze studie omschreven als personen die voor minimaal één taak- of diensteneheid in de week een speciale functie bekleeden op het gebied van de leerlingbegeleiding. De hoeveelheid taak- en diensteneheden die een school ter beschikking heeft, is afhankelijk van het aantal leerlingen. Het feit dat scholen met drie of meer onderwijstypen doorgaans meer leerlingen zullen hebben dan de andere twee onderscheiden categorieën van scholen, verklaart bovenstaand resultaat.

5.6 Op zoek naar typen scholen

Uit de vorige paragraaf kan opgemaakt worden dat het met omvang verbonden kenmerk complexiteit van de school niet duidelijk samenhangt met de onderscheiden kenmerken van scholen die het beleidsvoerend vermogen indiceren. Het typologisch onderzoek, de onderzoeksstrategie die centraal staat in deze studie, krijgt nu een meer exploratief karakter. De vraag is nu of op basis van de empirische gegevens scholen zijn te typeren naar beleidsvoerend vermogen. Nagegaan zal dus worden of op basis van de scores op de variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerend vermogen, scholen op een betekenisvolle wijze kunnen worden gegroepeerd. Clusteranalyse is een techniek die voor dit doel geschikt is (Meerling, 1981). Op basis van de gegevens worden de scholen op een zodanige wijze gegroepeerd dat scholen die tot dezelfde groep behoren zoveel mogelijk op elkaar lijken én zo min mogelijk lijken op scholen die ingedeeld worden in andere groepen.

Met behulp van de procedure CLUSTER uit SPSSX is een hiërarchische clusteranalyse uitgevoerd op de acht variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerend vermogen. Hierbij is als clustermethode de WARD methode gebruikt met de gekwadeerde euclidische afstanden als afstandsmaat. De resultaten van deze clusteranalyse zijn in een dendrogram weergegeven (figuur 5.2). Aan de linkerzijde staan de nummers van de onderzochte scholen vermeld.



Figuur 5.2: Resultaten (dendrogram) van de clusteranalyse op de onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op het beleidsvoerend vermogen.

Op basis van het dendrogram is gekozen voor een driecluster oplossing. Het eerste cluster bevat 12 scholen. Cluster 2 en cluster 3 bevatten respectievelijk 5 en 6 scholen.

Vervolgens zijn per cluster de gemiddelde scores op de acht variabelen berekend. Met behulp van eenweg 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 5.7.

Tabel 5.7

Gemiddelde scores per cluster op de variabelen van beleidsvoerend vermogen (toetsingsprocedure oneway variantieanalyse, Scheffé ($\alpha=0.05$)) ($n=23$)

variabele	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	3.25	3.22	3.28	0.08
* specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding	3.37	3.71	3.51	2.95
* docentgeleerde leerlingbegeleiding	3.27	3.04	3.34	1.24
N	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

Met behulp van de gemiddelde scores uit tabel 5.7 zijn de afzonderlijke clusters te beschrijven. Wat daarbij als eerste opvalt is 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 zelfs, 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 consistente scoringspatronen ontbreken.

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

Cluster 3 onderscheidt zich duidelijk van de andere twee clusters wat betreft de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein. In vergelijking met de scholen uit de andere clusters zijn docenten van scholen uit cluster 3 meer bij de beleidsvoering betrokken. Overigens is het wel zo dat 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. Deze tendens doet zich bij alle clusters voor. Wel is het zo dat de bedoelde samenwerking op scholen uit cluster 3 relatief gezien het meest ontwikkeld is. 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.

De docenten op scholen uit cluster 3 nemen daarentegen in grotere mate deel aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein dan de schoolleiding. Echter, het verschil tussen de deelname van docenten en de schoolleiding op dit gebied is minder groot dan bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein. Dit betekent dat er bij de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein meer sprake is van samenwerking tussen docenten en schoolleiding dan bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein. Ook deze tendens komt bij alle clusters voor. Wel is het zo dat de samenwerking binnen het onderwijskundig domein op scholen uit cluster 3 minder ontwikkeld is dan op scholen uit de andere twee clusters. Immers, het verschil tussen gemiddelde scores op de variabelen die betrekking hebben op de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein is bij cluster 3 relatief gezien het grootst.

De relatief hoge gemiddelde scores op de variabelen die betrekking hebben op de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein gaan bij cluster 3 samen met de op een na laagste gemiddelde score op de variabele *de toegankelijkheid van de schoolleiding*. Daar staat tegenover dat in vergelijking met de andere twee clusters de betrokkenheid van de schoolleiding bij cluster 3 het grootst is. Echter, bij deze laatstgenoemde variabele zijn de verschillen tussen de clusters erg klein en derhalve verwaarloosbaar.

Tenslotte de leerlingbegeleiding. Deze is op scholen uit cluster 3 in nagenoeg dezelfde mate ontwikkeld voor de specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding en de docentgelieerde leerlingbegeleiding.

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*. Een duidelijk verschil tussen cluster 1 en cluster 3 doet zich ook voor daar waar het de samenwerking tussen de docenten en de schoolleiding aangaande de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein betreft. Zo is er op scholen uit cluster 1 weinig sprake van een samenwerking op dit gebied. Daar staat tegenover dat de samenwerking tussen docenten en de schoolleiding aangaande de beleidsvoering binnen het onderwijskundig domein relatief gezien het meest ontwikkeld is. Ook op dit punt zijn de clusters 1 en 3 dus elkaars tegenpolen.

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.

De benoeming van de clusters wordt door het diffuse scoringspatroon enigszins bemoeilijkt. Hierdoor lijkt het hanteren van een strategie waarbij de acht onderscheiden variabelen integraal worden gezien in termen van beleidsvoerend vermogen niet geschikt. Het verdient daarom de voorkeur de clusters te benoemen op basis van de afzonderlijke variabelen (cf. Smets, 1985; Schuit, 1991). Daarbij wordt dan met name gebruik gemaakt van die variabelen die bijdragen aan een significant onderscheid tussen de clusters.

In dit kader 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 en Petri, 1988; Petri & De Caluwé, 1990).

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

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

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.

Cluster 2 neemt een middenpositie in. Wel is reeds aangegeven dat dit cluster dicht bij 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*.

5.7 Samenhang tussen typen scholen en onderwijsprofiel

In hoofdstuk 1 zijn de onderwijskundig-organisatorische modellen van Marx kort geschetst. Een centrale eigenschap van deze modellen betreft de consistentie tussen componenten en elementen binnen eenzelfde model. Het onderwijskundig en organisatorisch systeem van de afzonderlijke modellen zijn onderling consistent "(...) en wel in die zin, dat de organisatie een geschikt middel is voor een effectief functioneren van het onderwijskundig model" (Marx, 1975, p. 33).

Tegen deze achtergrond is in deze studie het onderwijsprofiel in enge zin, dat de kern van het onderwijskundig systeem vormt, gemeten. Daarbij is van de veronderstelling uitgegaan dat de mate waarin scholen beschikken over beleidsvoerend vermogen samenhangt met de aard van het onderwijsprofiel. In hoofdstuk 3 werd aangegeven dat de relatie tussen het onderwijsprofiel van de school en het beleidsvoerend vermogen slechts zijdelings in deze studie is onderzocht. Deze zijdelingse betrokkenheid werd in het variabelenmodel aangegeven met stippellijnen. De kern van deze studie betreft immers het onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen.

Afstemming leerinhouden.

Het onderwijsprofiel is onder andere gemeten door na te gaan in welke mate leerinhouden per vak en van meerdere vakken op elkaar zijn afgestemd, zowel binnen ieder onderwijstype (verticaal) als tussen de onderscheiden onderwijstypen (horizontaal). Met behulp van een eenweg variantie-analyse is de samenhang tussen de drie onderscheiden typen scholen en de afstemming van de leerinhouden onderzocht¹³.

Ook bij deze analyse is vanwege het beperkte aantal onderzoekseenheden gekozen voor een significantieniveau van 0.10. Uitgaande van wat Cohen een groot effect noemt, bedraagt de power van de toets in dat geval slechts .50 (Cohen, 1977). Ook hier dienen de resultaten dus met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden en zal in het verlengde daarvan gekeken worden in hoeverre op basis van de gemiddelde scores eventuele trends binnen de onderzoeksgroep waar te nemen zijn.

De resultaten van deze analyses staan vermeld in tabel 5.8.

¹³ De variabelen die betrekking hebben op de afstemming van de leerinhouden zijn gegaggreerde variabelen die betrekking hebben op het niveau van de school. Hiertoe zijn per school schoolscores berekend door te middelen over de individuele scores voor de totale groep van respondenten.

Tabel 5.8

Gemiddelde scores per type school naar beleidsvoerend vermogen op de variabelen met betrekking tot de afstemming van de leerinhouden (toetsingsprocedure: oneway variantieanalyse; Scheffé ($\alpha=0.05$)) ($n=23$).

variabele	type 1	type 2	type 3	F
* verticale afstemming leerinhouden per vak	3.52	3.92	3.73	.96
* horizontale afstemming leerinhouden per vak	2.92	3.39	3.07	1.31
* verticale afstemming leerinhouden van meerdere vakken	2.05	2.19	2.24	.56
* horizontale afstemming leerinhouden van meerdere vakken	1.92	2.13	2.08	.47
N	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 onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen
vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Uit deze tabel valt te concluderen dat er geen significant verband bestaat tussen de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen en de horizontale en verticale afstemming van leerinhouden per vak en van meerdere vakken.

Een inspectie van de gemiddelde scores levert het beeld op dat type 2 op drie van de vier variabelen relatief gezien de hoogste gemiddelde scores kent. Type 1 heeft op alle variabelen de laagste gemiddelde scores. Het gaat hierbij wel steeds om kleine verschillen.

Verder is opvallend dat bij alle typen de verticale en horizontale afstemming per vak in grotere mate is ontwikkeld dan de verticale en horizontale afstemming van meerdere vakken.

Aard van de brugperiode.

Naast de afstemming van de leerinhouden is tevens de aard van de brugperiode gemeten ter operationalisatie van het onderwijsprofiel (zie hoofdstuk 3, par. 3). Met behulp van een kruistabel is nagegaan hoe de verdeling is van de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen en de aard van de brugperiode. Deze verdeling staat weergegeven in tabel 5.9. Vanwege het feit dat er relatief veel cellen voorkwamen met kleine verwachte celfrequenties ($n < 5$) is een chi-kwadraat toetsing van de gevonden verbanden niet verantwoord. Dit betekent dat de onderstaande resultaten uitsluitend betrekking hebben op de onderzoeksgroep van 23 scholen. Op grond van de resultaten kunnen derhalve geen uitspraken gedaan worden over mogelijke samenhangen in de totale populatie van scholen.

Tabel 5.9

Verdeling van scholen naar type beleidsvoerend vermogen en type brugperiode

type brugperiode	type 1	type 2	type 3	TOT
eenjarig homogeen	2	-	1	3
eenjarig heterogeen	2	1	3	6
meerjarig heterogeen	7	3	2	13

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

Uit tabel 5.9 blijkt dat op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen een eenjarige homogene brugperiode (66,7%) vaker wordt aangetroffen dan een meerjarige heterogene brugperiode (58,3%). Ook wordt op dit type scholen vaker een eenjarige homogene brugperiode aangetroffen dan een eenjarige heterogene variant (33,3%). Op scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen daarentegen komt vaker een meerjarige heterogene brugperiode voor (25,0%) dan een eenjarige heterogene brugperiode (16,7%). Op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen komt vaker een eenjarige heterogene brugperiode voor (50,0%) dan een meerjarige heterogene brugperiode (16,7%) of een eenjarige homogene brugperiode (33,3%).

Deze resultaten laten een soortgelijke trend zien als de resultaten met betrekking tot de afstemming van de leerinhouden. Scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen verschillen duidelijk van scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen nemen ook hier weer een middenpositie in.

Bovenstaande resultaten staan op gespannen voet met een centrale stelling in het werk van Marx, namelijk dat er een relatie bestaat tussen het onderwijskundig systeem en de structuur van de schoolorganisatie. Scholen die meer complexe onderwijsdoelstellingen nastreven vereisen in de visie van Marx ook een meer complexe organisatie. Zij zijn horizontaal gestructureerd, tot meer complexe beleidsvormingsprocessen in staat en zullen derhalve over meer beleidsvoerend vermogen beschikken. Deze relatie wordt in de studies van Van der Krogt en Weyzen (1982), Van der Krogt (1983) en Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984) wel empirisch bevestigd.

Op grond van de gegevens van deze studie wordt bovengenoemde relatie niet eenduidig bevestigd. Immers, dit zou het geval zijn geweest indien er duidelijke verschillen waren aangetroffen tussen scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen en scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen.

5.8 Verschillen tussen de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen als gevolg van verschillen in school- en situatiekenmerken

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen verschillen naar school- en situatiekenmerken. Daartoe is gebruik gemaakt van kruistabellen. Bij deze kruistabellen is steeds op basis van de geobserveerde frequenties gekeken naar de verdeling van de onderscheiden typen scholen over de afzonderlijke school- en situatiekenmerken. Vanwege het feit dat er bij de meeste analyses relatief veel cellen voorkwamen met kleine verwachte celfrequenties ($n < 5$) worden de bijbehorende toetsingsresultaten niet vermeld. Dit betekent dat de resultaten van diverse kruistabellen uitsluitend betrekking hebben op de onderzoeksgroep van 23 scholen. Op grond van de resultaten kunnen derhalve geen uitspraken gedaan worden over mogelijke samenhangen in de totale populatie van scholen.

Bij het schoolkenmerk dat betrekking heeft op het aantal scholen dat het schoolbestuur onder beheer heeft, zijn de gemiddelde scores per onderscheiden type school berekend. Met behulp van een eenweg variantie-analyse is vervolgens getoetst of er significante verschillen bestaan tussen de typen scholen naar beleidsvoerend vermogen.

In tabel 5.10 wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen en de richting van de school.

Tabel 5.10
Verdeling van scholen naar type beleidsvoerend vermogen en richting.

richting	type 1	type 2	type 3	TOT
algemeen bijzonder	2	-	-	2
openbaar	5	-	-	5
protestants-christelijk	2	-	2	4
rooms-katholiek	3	5	3	11

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

Uit de resultaten van bovenstaande tabel valt op te maken dat scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen allemaal een rooms-katholieke signatuur hebben. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen hebben vaker een protestants-christelijke signatuur (50,0%) dan een rooms-katholieke (27,3%).

Opvallend is verder dat openbare scholen en scholen met een algemeen bijzondere signatuur allen scholen zijn met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen.

Een ander gemeten schoolkenmerk betreft het aantal scholen waarvan het schoolbestuur bevoegd gezag is. Uit de resultaten blijkt dat schoolbesturen van scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen gemiddeld het meeste aantal scholen onder hun beheer hebben (gem.=19.10; sd.=24.95). Schoolbesturen van scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen hebben gemiddeld het minste aantal scholen onder hun beheer (gem.=9.33; sd.=19.93). Schoolbesturen van scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen bevinden zich tussen deze beide in (gem.=15.60; sd.=23.85). De gevonden verschillen tussen de typen scholen naar beleidsvoerend vermogen zijn niet significant.

Wat betreft het situatienkenmerk de betrokkenheid van de onderzochte scholen bij fusies verschillen scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen duidelijk van de andere twee typen scholen. Zo zijn scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen momenteel vaker betrokken bij een fusie (50,0%) dan niet (21,1%) en zijn ze in het verleden daarentegen vaker niet bij een fusie betrokken geweest (41,7%) dan wel (9,1%). Bij scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen en bij scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen is het omgekeerde het geval¹⁴.

Een ander situatienkenmerk heeft betrekking op het voedingsgebied. Bij deze variabele is een onderscheid gemaakt in drie soorten voedingsgebieden, te weten vestigingsplaats (minder dan 5 kilometer), de directe omgeving (tussen 5 en 10 kilometer) en de wijde omgeving (meer dan 10 kilometer). Aan de scholen werd gevraagd om voor elk soort voedingsgebied aan te geven hoeveel procent van de leerlingen daaruit betrokken werd. Op basis van deze antwoorden zijn ten behoeve van de hier te rapporteren resultaten binnen elk soort voedingsgebied twee categorieën onderscheiden, te weten 50% of minder en 51% of meer.

Met betrekking tot de variabele voedingsgebied verschillen scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen en scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen duidelijk van elkaar. Zo betrekken scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen vaker 51% of meer van de leerlingen uit de vestigingsplaats (36,4%) dan 50% of minder (16,7%). Ook uit de directe omgeving en de wijde omgeving betrekken deze scholen vaker 51% of meer van de leerlingen (resp. 50,0% en 33,3%) dan 50% of minder (resp. 23,8% en 25,0%). Bij scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermo-

¹⁴ De percentages voor de scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen zijn de volgende. Momenteel betrokken bij een fusie: 52,6% (nee) versus 50,0% (ja). In het verleden betrokken bij een fusie: 41,7% (nee) versus 63,6% (ja).

De percentages voor de scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen zijn de volgende. Momenteel betrokken bij een fusie: geen van deze scholen is momenteel betrokken bij een fusie. In het verleden betrokken bij een fusie: 16,7% (nee) versus 27,3% (ja).

gen is het omgekeerde het geval. Zij betrekken vaker 50% of minder van de leerlingen uit de drie onderscheiden voedingsgebieden dan 51% of meer van de leerlingen¹⁵.

Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen betrekken vaker 50% of minder van de leerlingen (25%) dan 51% of meer van de leerlingen (18,2%) uit de vestigingsplaats. Uit de directe omgeving betrekken deze scholen alleen maar 50% of minder van de leerlingen. Deze resultaten komen overeen met de resultaten zoals gevonden bij scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Daar staat tegenover dat scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen vaker 51% of meer van de leerlingen (33,3%) betrekken uit de wijde omgeving dan 50% of minder (20,0%). Op dit punt lijken ze op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen.

Tenslotte de concurrentiepositie van scholen. Bij deze variabele zijn drie categorieën onderscheiden, te weten geen concurrentie van andere scholen, concurrentie van andere scholen met dezelfde signatuur en concurrentie van andere scholen met een andere signatuur. Uit de resultaten van de kruistabel blijkt dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen vaker concurrentie hebben van andere scholen met een andere signatuur (40%) dan van andere scholen met dezelfde signatuur (25%). De situatie dat er geen sprake is van concurrentie van andere scholen komt bij dit type school niet voor. Dit laatste geldt eveneens voor scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Dit type school heeft net zo vaak concurrentie van andere scholen met dezelfde signatuur (50%) als van andere scholen met een andere signatuur (50%).

Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen verschillen duidelijk van de andere twee typen. Zij hebben relatief gezien het vaakst geen concurrentie van andere scholen.

5.9 Totstandkoming van de samengestelde afhankelijke variabelen

5.9.1 De gepercipieerde beleidsruimte

In deze studie wordt verondersteld dat het gebruik maken van de geboden beleidsruimte mede afhangt van de perceptie van die ruimte door scholen. In dit kader is aan de respondenten gevraagd naar eigen inzicht aan te geven hoeveel ruimte scholen hebben om een eigen beleid te voeren ten aanzien van de 22 onderscheiden taken. Deze taken zijn ook bij de meting van de organisatiestructuur gebruikt.

¹⁵ De percentages voor de scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen zijn de volgende. Vestigingsplaats: 58,3% (50% of minder van de leerlingen) versus 45,5% (51% of meer van de leerlingen). De directe omgeving: 52,4% (50% of minder van de leerlingen) versus 50% (51% of meer van de leerlingen). De wijde omgeving: 55,0% (50% of minder van de leerlingen) versus 33,3% (51% of meer van de leerlingen).

PC-analyse over de totale groep van respondenten leverde twee componenten op die 43,4% van de variantie verklaren, waarvan 31,4% van de variantie door de eerste component verklaard wordt. Deze PC-oplossing vertoonde een grote overeenkomst met de PC-oplossing die bij de analyses van de organisatiestructuur werden gevonden (verg. paragraaf 5.3). Met overeenkomst wordt hier bedoeld dat nagenoeg dezelfde items (=taken) steeds op dezelfde componenten laden. Dit versterkt de keuze voor een twee componentenoplossing. Immers, de gehanteerde instrumenten voor de meting van de organisatiestructuur en het benutten van de beleidsruimte zijn identiek in de zin dat steeds dezelfde 22 taken worden onderscheiden. Blijkbaar groeperen die taken - bij verschillende vragen - steeds op dezelfde wijze; of in factor analytische termen geformuleerd, verwijzen dezelfde soort items steeds naar eenzelfde onderliggende fundamentele latente variabele.

Op basis van deze resultaten zijn twee samengestelde variabelen geconstrueerd. De eerste samengestelde variabele is tot stand gekomen door te middelen over de geselecteerde items van de eerste component en wordt *de gepercipieerde onderwijskundige beleidsruimte* genoemd (alpha-waarde=.86). De tweede samengestelde variabele is tot stand gekomen door te middelen over de geselecteerde items van de tweede gevonden component en verwijst naar *de gepercipieerde beheersmatige beleidsruimte* (alpha-waarde=.83)¹⁶.

5.9.2 De daadwerkelijke beleidsvorming

Naast de perceptie van de beleidsruimte door scholen is het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie geïndiceerd met behulp van de volgende twee variabelen: het daadwerkelijk gevormde beleid door scholen en de daadwerkelijke beleidsuitvoering door scholen.

In deze paragraaf worden de resultaten besproken met betrekking tot de daadwerkelijke beleidsvorming door scholen. De resultaten die betrekking hebben op de daadwerkelijke beleidsuitvoering door scholen worden in de volgende paragraaf gerapporteerd.

Bij PC-analyse met betrekking tot de daadwerkelijk beleidsvorming door scholen ten aanzien van de 22 onderscheiden taken, is nagegaan of de in de vorige paragraaf beschreven keuze voor een twee componentenoplossing extra onderbouwd kan worden. Dit betekent dus dat gekeken is of ook hier sprake is van een onderscheid in twee clusters van taken die verwijzen naar een beheersmatig en onderwijskundig aandachtsgebied.

De resultaten van de PC-analyse repliceren de in de vorige paragrafen gerapporteerde bevindingen: er is, in de perceptie van de respondenten, sprake van twee beleidsterreinen, namelijk een beheersmatig en een onderwijskundig. Overigens is bij deze PC-analyse, in tegenstelling tot bij

¹⁶ PC-analyse op de geselecteerde items levert dezelfde resultaten op. De verklaarde variantie van de twee componenten bedraagt 47,4%. De eerste component verklaart 33,0% van de variantie. Verder bleken er bij de twee samengestelde variabelen geen significante verschillen te bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak.

de eerder gerapporteerde PC-analyses, een obliminrotatie uitgevoerd ($r = .52$). Samen verklaren de beide componenten 55,7% van de variantie.

Ook hier zijn op basis van de resultaten twee variabelen samengesteld door te middelen over de geselecteerde items van de gevonden componenten. De eerste samengestelde variabele wordt *de daadwerkelijke beheersmatige beleidsvorming* genoemd (alpha-waarde=.92). De tweede samengestelde variabele verwijst naar *de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvorming* (alpha-waarde=.89)¹⁷.

5.9.3 De daadwerkelijke beleidsuitvoering

Het in de vorige paragrafen weergegeven beeld van een twee componentenoplossing wordt ook teruggevonden bij de vraag naar de mate waarin scholen daadwerkelijk beleid uitvoeren met betrekking tot de 22 onderscheiden taken. Ook hier is op basis van PC-analyse gekozen voor een oplossing met twee componenten, die gezamenlijk 54,3% van de variantie verklaren. Evenals bij de PC-analyse met betrekking tot de daadwerkelijke beleidsvorming, is hierbij een obliminrotatie toegepast ($r = .57$).

Door te middelen over de geselecteerde items van de eerste component is de samengestelde variabele *de daadwerkelijke beheersmatige beleidsuitvoering* (alpha-waarde=.93) tot stand gekomen. De tweede samengestelde variabele, die tot stand is gekomen door middeling over de geselecteerde items van de tweede component, wordt *de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsuitvoering* genoemd (alpha-waarde=.87)¹⁸.

5.9.4 Behoeftte aan deregulering

In het kader van de vraag in welke mate scholen in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid gebruik denken te maken van de geboden beleidsruimte, is nagegaan of scholen behoefte hebben aan deregulering (verg. hoofdstuk 3, par. 3). Hiertoe zijn vier vragen gesteld, waarbij de invoering van kerndoelen en de vergroting van de bestedingsvrijheid gelden als concrete voorbeelden van deregulering. De eerste twee

¹⁷ PC-analyse op de geselecteerde items levert dezelfde resultaten op. Samen verklaren de beide componenten 57,9% van de variantie. Ook hierbij is een obliminrotatie uitgevoerd ($r=.49$). Verder bleken er geen significante verschillen te bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatetaak met betrekking tot de samengestelde variabele 'de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvorming'. Bij de samengestelde variabele 'de daadwerkelijke beheersmatige beleidsvorming' worden er daarentegen wel significante verschillen gevonden tussen beide geledingen ($t=6.08$; $p < .001$). In de perceptie van de schoolleiding vormen scholen in grotere mate (gem.=3.37; sd=.76) beheersmatig beleid dan in de perceptie van docenten met een coördinatetaak (gem.=2.92; sd=.93).

¹⁸ PC-analyse op de geselecteerde items levert dezelfde resultaten op. De verklaarde variantie van de twee componenten bedraagt 58,4%. Ook hierbij is een obliminrotatie toegepast ($r=.55$). Verder bleken er geen significante verschillen te bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatetaak met betrekking tot de samengestelde variabele 'de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsuitvoering'. Bij de samengestelde variabele 'de daadwerkelijke beheersmatige beleidsuitvoering' worden er daarentegen wel significante verschillen tussen beide geledingen aangetroffen ($t=7.40$; $p < .001$). In de perceptie van de schoolleiding voeren scholen in grotere mate (gem.=3.99; sd=.61) beheersmatig beleid uit dan in de perceptie van docenten met een coördinatetaak (gem.=3.07; sd=1.00).

vragen hebben betrekking op de algemene situatie. Dit betekent dat gevraagd is in welke mate *scholen in het algemeen*, in de perceptie van de respondenten, behoefte hebben aan de invoering van kerndoelen en de vergroting van de bestedingsvrijheid. De laatste twee vragen zijn op de eigen situatie gericht. Dit betekent dat gevraagd is in welke mate de *school waar men werkzaam is* behoefte heeft aan de invoering van kerndoelen en een vergroting van de bestedingsvrijheid. De resultaten van deze vragen worden voor de totale groep van respondenten gepresenteerd in de vorm van gemiddelden en standaardafwijkingen (tabel 5.11).

*Tabel 5 11
Gemiddelden en standaardafwijkingen van de items met betrekking tot behoefte aan deregulering.*

item	gem.	sd.
* 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

NB: vijfpuntsschaal hogere waarde = in grotere mate

De resultaten¹⁹ laten zien dat, in de perceptie van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak, scholen in het algemeen in zekere mate behoefte hebben aan de invoering van kerndoelen en de vergroting van de bestedingsvrijheid. Dit geldt ook voor de behoefte van de eigen school aan de genoemde voorbeelden van deregulering.

Verder is opvallend dat, gelet op de felle kritiek op de invoering van kerndoelen vanwege de vermeende inperking van de vrijheid van onderwijs (zie hoofdstuk 2), de items die betrekking hebben op de behoefte aan invoering van kerndoelen toch nog redelijk hoog scoren. Deze resultaten zijn des te opvallender als ze vergeleken worden met de resultaten van de items die betrekking hebben op de behoefte aan een vergroting van de bestedingsvrijheid. Blijkbaar is het dus zo dat scholen maar in geringe mate meer behoefte hebben aan een beleidsvoornemen dat de beleidsruimte van scholen vergroot dan aan een beleidsvoornemen dat juist de beleidsruimte van scholen verkleint.

¹⁹ Bij geen van de items die betrekking hebben op de behoefte van scholen aan deregulering worden er significante verschillen gevonden tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak.

5.9.5 De invoering van kerndoelen

De vraag in welke mate scholen gebruik denken te maken van de vergrote beleidsruimte als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid is niet alleen onderzocht door na te gaan of scholen behoefte hebben aan deregulering. Daarnaast is onderzocht in welke mate scholen in de toekomst beleid zullen gaan vormen en uitvoeren als gevolg van de dereguleringsplannen. Deze paragraaf behandelt de resultaten met betrekking tot de invoering van kerndoelen als concreet gekozen voorbeeld van deregulering. Opgemerkt zij hier nog dat de resultaten geen feitelijk maar intentioneel gedrag betreffen, omdat op het moment van de meting er geen sprake was van een gedereguleerd onderwijsbestel binnen de onderzochte onderwijssoort (verg. hoofdstuk 3, par. 3).

Bovenstaande betekent dat de volgende twee vragen centraal staan in deze paragraaf:

- * in welke mate zullen scholen ten aanzien van een aantal onderscheiden taken in de toekomst beleid vormen als gevolg van de invoering van kerndoelen?
- * in welke mate zullen scholen ten aanzien van een aantal onderscheiden taken in de toekomst het gevormde beleid ook uitvoeren als gevolg van de invoering van kerndoelen?

Bij deze vragen zijn steeds acht taken (=items) onderscheiden. Zoals in hoofdstuk 3, par. 3 reeds werd aangegeven, zijn deze taken geselecteerd uit de eerder onderscheiden 22 taken. Het zijn taken die betrekking hebben op het onderwijskundig beleid van scholen.

Voor elk van de hierboven aangegeven vragen zijn PC-analyses uitgevoerd over de totale groep van respondenten. Zodoende blijft het onderscheid tussen de fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering gehandhaafd. Dit onderscheid is immers ook bij andere, reeds eerder gerapporteerde analyses, gehandhaafd.

PC-analyse met betrekking tot de eerste centrale vraag van deze paragraaf leverde één component op. Alle acht items (=taken) laden hoog op één gemeenschappelijk component, die 55,0% van de variantie verklaart. Door te middelen over alle items is de variabele *de intentionele onderwijskundige beleidsvorming* samengesteld (alpha-waarde=.87)²⁰.

Eenzelfde resultaat is terug te vinden bij een PC-analyse over de items die betrekking hebben op de tweede centrale vraag van deze paragraaf. Ook hier wordt één component gevonden, die 55,8% van de variantie verklaart. Door te middelen over alle items is vervolgens de variabele *de intentionele onderwijskundige beleidsuitvoering* samengesteld (alpha-waarde=.89)²¹.

²⁰ Er zijn significante verschillen tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak met betrekking tot de samengestelde variabele 'intentionele onderwijskundige beleidsvorming' ($t=3.23; p<.005$). In de perceptie van de schoolleiding zullen scholen in grotere mate (gem.=3.89; sd=.58) onderwijskundig beleid gaan vormen als gevolg van de invoering van kerndoelen dan in de perceptie van docenten met een coördinatietaak (gem.=3.55; sd=.80).

²¹ Ook bij deze samengestelde variabele worden er significante verschillen gevonden tussen de geleidingen ($t=3.18; p<.005$). In de perceptie van de schoolleiding zullen scholen in grotere mate (gem.=3.81; sd=.57) onderwijskundig beleid gaan uitvoeren als gevolg van de invoering van kerndoelen dan in de perceptie van docenten met een coördinatietaak (gem.=3.47; sd=.83).

Toch dienen bij deze resultaten enige kritische kanttekeningen geplaatst te worden. Eerder werd reeds aangegeven dat de respondenten bovengenoemde vragen hebben ingevuld, waarbij ze uitingen van een beschreven situatie die momenteel door de huidige beleidsvoorstellen achterhaald is (verg. hoofdstuk 3, par. 3.).

De reden om toch verslag te doen van deze resultaten is theoretisch van aard.

In paragraaf 12 van dit hoofdstuk zullen de resultaten besproken worden van de relaties tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Daarbij zal nagegaan worden of scholen die verschillen naar beleidsvoerend vermogen ook verschillen in de mate waarin ze gebruik maken danwel denken te maken van de hen geboden beleidsruimte. Marx (1990) gaat er van uit dat er sprake is van een geschiktheidsverband tussen gradaties van beleidsvoerend vermogen en gradaties van beleidsruimte. Bij een weinig ontwikkeld beleidsvoerend vermogen past een beperkte beleidsruimte als gevolg van veel externe regelgeving. En zo komt een sterk ontwikkeld beleidsvoerend vermogen het beste tot uiting in een situatie waarin sprake is van veel beleidsruimte (verg. hoofdstuk 1).

Op grond van deze gedachtengang kan derhalve verondersteld worden dat de verschillen tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen vooral betekenis krijgen bij een verruiming van de beleidsruimte.

Tegen deze achtergrond blijven de vragen naar de invoering van de kerndoelen theoretisch interessant. Immers, deze vragen refereren in principe aan een situatie waarin de beleidsruimte van scholen wordt ingeperkt. Zowel scholen met een weinig ontwikkeld beleidsvoerend vermogen als scholen met een sterk ontwikkeld beleidsvoerend vermogen zouden in deze situatie in staat moeten zijn de beperkte beleidsruimte optimaal te benutten. Wel is er dan bij scholen met een sterk ontwikkeld beleidsvoerend vermogen sprake van een 'overcapaciteit' aan beleidsvoerend vermogen (cf. Marx, 1990). Dit laatste zal veel minder het geval zijn in de situatie waar sprake is van een vergroting van de bestedingsvrijheid. In dat geval zullen scholen met een weinig ontwikkeld beleidsvoerend vermogen niet in staat zijn de toegestane vergrote beleidsruimte optimaal te benutten.

Bovenstaande betekent in termen van deze studie dat de verschillen tussen de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen ten aanzien van de intenties om de beleidsruimte te benutten als gevolg van de invoering van kerndoelen kleiner zouden moeten zijn dan de verschillen ten aanzien van de intenties om de beleidsruimte te benutten als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid. Om na te kunnen gaan of deze veronderstelling klopt zijn in deze paragraaf de resultaten van de vragen naar de invoering van kerndoelen gerapporteerd.

5.9.6 De vergroting van de bestedingsvrijheid

In navolging van de vorige paragraaf, worden in deze paragraaf de resultaten met betrekking tot het andere gekozen concrete voorbeeld van deregulering, de vergroting van de beste-

dingsvrijheid, gepresenteerd. Hoewel het concrete voorbeeld verschilt, liggen aan deze resultaten dezelfde vragen ten grondslag. Dit houdt in dat ook hier intentioneel gedrag gerapporteerd wordt en dat de volgende twee vragen centraal staan in deze paragraaf.

- * in welke mate zullen scholen ten aanzien van een aantal onderscheiden taken in de toekomst beleid vormen als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid?
- * in welke mate zullen scholen ten aanzien van een aantal onderscheiden taken in de toekomst het gevormde beleid ook uitvoeren als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid?

Ook hier worden acht taken (=items) onderscheiden die eveneens geselecteerd zijn uit de eerder onderscheiden 22 taken. Deze acht taken betreffen het financiële en materiële beleid van scholen.

De PC-analyse met betrekking tot de eerste vraag, levert één component op, die 60,9% van de variantie verklaart.

De acht items zijn vervolgens gemiddeld waardoor een nieuwe variabele is samengesteld die *de intentionele beheersmatige beleidsvorming* genoemd wordt (alpha-waarde=.90)²².

Met betrekking tot de beleidsuitvoering laat de PC-analyse over dezelfde acht items dezelfde resultaten zien. Ook hier wordt slechts één component gevonden, die 60,5% van de variantie verklaart.

Op grond van een middeling over alle items is de variabele *de intentionele beheersmatige beleidsuitvoering* samengesteld (alpha-waarde=.90)²³.

5.9.7 Tussenbalans

De paragrafen 5.9.1 tot en met 5.9.6 hebben een overzicht gegeven van de betrouwbaarheid en validiteit van de samengestelde afhankelijke variabelen. De betrouwbaarheid van deze variabelen zijn goed tot zeer goed te noemen. Immers, de alpha-waarden liggen allemaal boven de .80.

De constructvaliditeit van de samengestelde afhankelijke variabelen is ook goed. Zowel bij de perceptie van de beleidsruimte als bij de daadwerkelijke beleidsvorming en beleidsuitvoering door scholen bleken de 22 onderscheiden taken op nagenoeg dezelfde wijze te clusteren op steeds dezelfde twee componenten. Deze componenten verwijzen naar een beheersmatig en onderwijskundig aandachtsveld.

²² Er zijn significante verschillen tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak met betrekking tot de samengestelde variabele 'intentionele beheersmatige beleidsvorming' ($t=6.09$; $p<.001$). In de perceptie van de schoolleiding zullen scholen in grotere mate (gem.=4.22; sd=.65) beheersmatig beleid gaan vormen als gevolg van de vergroting van de bestedingsvrijheid dan in de perceptie van docenten met een coördinatietaak (gem.=3.50; sd=.88).

²³ Ook bij deze samengestelde variabele worden er significante verschillen gevonden tussen de beide geledingen ($t=5.51$; $p<.001$). In de perceptie van de schoolleiding zullen scholen in grotere mate (gem.=4.25; sd=.66) beheersmatig beleid gaan uitvoeren als gevolg van de vergroting van de bestedingsvrijheid dan in de perceptie van docenten met een coördinatietaak (gem.=3.57; sd=.92).

Bij de vragen naar de intentionele beleidsvorming en de intentionele beleidsuitvoering door scholen als gevolg van de invoering van kerndoelen bleken de acht onderscheiden taken per beleidsfase te clusteren op één component. Deze component verwijst naar het intentionele onderwijskundig beleid.

Ook bij de vragen naar de intentionele beleidsvorming en beleidsuitvoering als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid, blijkt dat bij elke beleidsfase de acht onderscheiden taken steeds clusteren op één component. Deze component verwijst naar het intentionele beheersmatig beleid.

Naast de PC-analyses is de constructvaliditeit onderzocht met behulp van de onderlinge correlaties tussen de afhankelijke variabelen²⁴. Evenals bij de correlaties van de onafhankelijke variabelen, blijkt ook hierbij dat het onderscheid tussen de fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering geen zinvol onderscheid is. De correlaties tussen de variabelen waarbij dit onderscheid tot uiting komt zijn hoog. Het gaat hier om de volgende variabelen:

- * *de daadwerkelijke beheersmatige beleidsvorming en de daadwerkelijke beheersmatige beleidsuitvoering* ($r = .80$);
- * *de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvorming en de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsuitvoering* ($r = .78$);
- * *de intentionele onderwijskundige beleidsvorming en de intentionele onderwijskundige beleidsuitvoering* ($r = .75$);
- * *de intentionele beheersmatige beleidsvorming en de intentionele beheersmatige beleidsuitvoering* ($r = .81$).

Blijkbaar geldt dus ook voor de afhankelijke variabelen dat, in de perceptie van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak, de fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering nauw met elkaar samenhangen. In het verlengde van datgene wat reeds in paragraaf 5.4.4 werd vermeld, worden deze hoog correlerende variabelen samengevoegd, waardoor de volgende variabelen ontstaan:

- * *de daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering*²⁵;
- * *de daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvoering*²⁶;

²⁴ De onderlinge correlaties tussen de afhankelijke variabelen op het niveau van de individuele respondent staan weergegeven in bijlage 3.

²⁵ De variabele 'de daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering' bestaat uit 20 items met een alpha-waarde van .95. Deze variabele heeft een gemiddelde van 3.28 en een standaardafwijking van .94. Verder blijkt uit een t-toets dat er significante verschillen bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak ($t=7.64$; $p < .001$). In de perceptie van de schoolleiding voeren scholen in grotere mate (gem.=3.90; sd.=.62) beheersmatig beleid dan in de perceptie van docenten met een coördinatietaak (gem.=3.01; sd.=.93).

²⁶ Deze variabele bestaat uit 16 items met een alpha-waarde van .93, een gemiddelde van 3.10 en een standaardafwijking van .79. Verder blijken er geen significante verschillen te bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak.

* *de intentionele onderwijskundige beleidsvoering*²⁷;

* *de intentionele beheersmatige beleidsvoering*²⁸.

Bij de laatste twee variabelen treden er significante verschillen op tussen de leden van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak (zie de voetnoten 27 en 28), waardoor deze variabelen bij de analyses op schoolniveau zullen worden opgesplitst naar geleding. Dit betekent dus dat, in het vervolg van deze studie, voor de variabelen *de intentionele onderwijskundige beleidsvoering* en *de intentionele beheersmatige beleidsvoering* de percepties van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak afzonderlijk worden onderzocht.

Verder blijkt uit de onderlinge correlaties dat er een sterke samenhang bestaat tussen de variabelen die betrekking hebben op de behoefte van scholen in het algemeen en de behoefte van de eigen school aan de invoering van kerndoelen ($r = .83$). Dit geldt in dezelfde mate voor het andere voorbeeld van deregulering, te weten de vergroting van de bestedingsvrijheid ($r = .83$). Blijkbaar is datgene wat voor scholen in het algemeen geldt ook van toepassing voor de eigen school.

Ondanks deze hoge correlaties zullen de betreffende variabelen in verdere analyses steeds apart worden opgenomen. Ze hebben immers betrekking op twee verschillende situaties.

5.10 Het benutten van de beleidsruimte door scholen

Om de onderzoeksvragen vier tot en met negen te kunnen beantwoorden zijn analyses op schoolniveau noodzakelijk. Hiertoe zijn, in navolging van de onafhankelijke variabelen, de hierboven beschreven afhankelijke variabelen eveneens geaggregeerd op het niveau van de school.

Niet bij alle afhankelijke variabelen is eenzelfde aggregatieprocedure toegepast. Bij de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie zijn

²⁷ De variabele 'de intentionele onderwijskundige beleidsvoering' bestaat uit 16 items met een alpha-waarde van .92. Deze variabele heeft een gemiddelde van 3.60 en een standaardafwijking van .73. Verder blijkt uit een t-toets dat er significante verschillen bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak ($t=3.40$; $p<.005$). In de perceptie van de schoolleiding zullen scholen in grotere mate (gem.=3.84; sd=.54) onderwijskundig beleid gaan voeren als gevolg van de invoering van kerndoelen dan in de perceptie van docenten met een coördinatietaak (gem.=3.50; sd=.78).

²⁸ Deze variabele bestaat uit 16 items met een alpha-waarde van .94, een gemiddelde van 3.74 en een standaardafwijking van .85. Verder blijkt uit een t-toets dat er significante verschillen bestaan tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak ($t=6.04$; $p<.001$). In de perceptie van de schoolleiding zullen scholen in grotere mate (gem.=4.23; sd=.63) beheersmatig beleid gaan voeren als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid dan in de perceptie van docenten met een coördinatietaak (gem.=3.54; sd=.84).

schoolscores berekend door per school de individuele scores te middelen voor de totale groep van respondenten²⁹.

Bij de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie daarentegen zijn schoolscores tot stand gekomen door per school te middelen over de individuele scores van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak afzonderlijk. Zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven, werden er bij de variabelen die betrekking hebben op de intentionele beheersmatige en onderwijskundige beleidsvoering op het niveau van de individuele respondent significante verschillen gevonden tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak. Om deze reden zijn deze variabelen bij de aggregatie op schoolniveau opgesplitst naar geleding.

Bij de variabelen die betrekking hebben op de behoefte van scholen aan deregulering werden er op het niveau van de individuele respondent geen significante verschillen tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak gevonden. Echter, bij een controle van de gemiddelde scores van de afzonderlijke geledingen op schoolniveau, bleek dat er bij een aantal scholen aanzienlijke verschillen tussen de geledingen optraden. Om deze reden is bij de aggregatie van deze variabelen uiteindelijk ook gekozen voor een opsplitsing naar geleding.

Dit betekent dat voor alle variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid, steeds per geleding een schoolscore is berekend. Bij deze variabelen staan derhalve de meningen van de schoolleiding en de docenten met een coördinatietaak centraal.

Dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de meningen van de schoolleiding en de docenten met een coördinatietaak is niet zo verwonderlijk. Bij de vragen naar het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie is aan de respondenten gevraagd een inschatting te maken van het mogelijk toekomstig handelen van hun school. In die zin hebben deze vragen een sterk speculatief karakter daar ze refereren aan een toekomstige situatie. Hierdoor is de kans ook veel groter dat de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak bij deze vragen meer verschillen in hun subjectieve percepties dan bij de vragen naar het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie. Deze laatste vragen refereren immers aan de feitelijke situatie welke min of meer opgevat kan worden als een vaststaand gegeven.

²⁹ Deze variabelen zijn immers tot stand gekomen door analyses over de totale groep van respondenten. Bij een variabele echter, te weten 'de daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering', werden er op het niveau van de individuele respondent significante verschillen gevonden tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak (zie voetnoot 25). Desondanks is deze variabele bij de aggregatie op schoolniveau niet opgesplitst naar geleding, omdat dan de vergelijkbaarheid met de andere variabelen die ook betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie, verloren gaat.

5.10.1 Het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie

In hoofdstuk 3, par.3 werd gesteld dat ter verkrijging van meer inzicht in het benutten van de beleidsruimte door scholen de volgende aandachtspunten van belang zijn:

1. de perceptie van de beleidsruimte door scholen;
2. de omvang van het gevormde beleid;
3. de mate waarin scholen het gevormde beleid ook daadwerkelijk uitvoeren.

Het onderscheid tussen de beleidsvorming en de beleidsuitvoering is echter komen te vervallen. Hiervoor in de plaats wordt verder in deze studie de daadwerkelijke beleidsvoering onderzocht (verg. paragraaf 5.9.7).

In tabel 5.12 staan de somscores en de daarbij behorende standaardafwijkingen van de 23 onderzochte scholen op deze variabelen vermeld.

Tabel 5 12

Somscores en standaardafwijkingen van de variabelen met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie (n=23).

variabele	gem.	sd.
perceptie onderwijskundige beleidsruimte	4.02	0.26
perceptie beheersmatige beleidsruimte	3.40	0.34
onderwijskundige beleidsvoering	3.19	0.34
beheersmatige beleidsvoering	3.47	0.40

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Op grond van bovenstaande tabel valt het volgende te concluderen. Scholen percipiëren de onderwijskundige beleidsruimte als omvangrijker dan de beheersmatige beleidsruimte. Opvallend is verder dat de scholen daarentegen in iets grotere mate beheersmatig beleid voeren dan onderwijskundig beleid. Dit doet vermoeden dat het niet zo is dat op het beleidsterrein waar scholen de meeste beleidsruimte percipiëren zij ook het meeste beleid voeren.

Bij de operationalisering van het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie werd er echter wel van uitgegaan dat er een verband bestaat tussen de perceptie van de beleidsruimte door scholen en het benutten van diezelfde beleidsruimte (zie hoofdstuk 3, par. 3). Verondersteld werd 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 ($r = .19$).

5.10.2 Het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie

Ter verkrijging van meer inzicht in het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie zijn in deze studie de volgende aspecten onderscheiden (verg. hoofdstuk 3, par. 3)

1. de behoefte van scholen aan de dereguleringsplannen van de overheid;
2. de intentionele beleidsvorming door scholen als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid;
3. de intentionele beleidsuitvoering door scholen als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid.

Evenals bij het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie is ook hier het onderscheid tussen de beleidsvorming en beleidsuitvoering komen te vervallen. Dit betekent dat verder in deze studie de intentionele beleidsvoering door scholen wordt onderzocht (verg. paragraaf 5.9.7).

In tabel 5.13 staan de somscores en de daarbij behorende standaardafwijkingen van deze variabelen opgesplitst naar geleding vermeld.

Tabel 5 13

Somscores en standaardafwijkingen van de variabelen met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie naar geleding

variabele	schoolleiding		docenten met een coördinatetaak	
	gem.	sd.	gem.	sd.
* behoefte van scholen in het algemeen aan invoering kerndoelen	3.36	1.09	3.43	0.69
* behoefte van scholen in het algemeen aan vergroting bestedingsvrijheid	3.77	0.75	3.67	0.46
* behoefte eigen school aan invoering kerndoelen	3.29	1.09	3.30	0.68
* behoefte eigen school aan vergroting bestedingsvrijheid	3.92	0.92	3.62	0.47
* intentionele onderwijskundige beleidsvoering als gevolg van invoering kerndoelen	3.82	0.43	3.62	0.39
* intentionele beheersmatige beleidsvoering als gevolg van vergroting van bestedingsvrijheid	4.25	0.42	3.67	0.54

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Op grond van de gegevens uit tabel 5.13 zijn de volgende conclusies te trekken.

Naar de mening van de schoolleiding hebben scholen in het algemeen in iets grotere mate behoefte aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan aan de invoering van kerndoelen. Eenzelfde mening heeft de schoolleiding als het om de behoefte van de eigen school gaat.

Deze mening van de schoolleiding wordt door de docenten met een coördinatietaak gedeeld. Dit betekent dat geconcludeerd kan worden dat scholen in iets grotere mate behoefte hebben aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan aan de invoering van kerndoelen. Deze resultaten komen overeen met de resultaten op het niveau van de individuele respondent (zie tabel 5.11).

Op een punt blijken de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak wel van mening te verschillen. Zo blijkt dat de schoolleiding van mening is dat de eigen school in grotere mate behoefte heeft aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan scholen in het algemeen. Bij docenten met een coördinatietaak is er op dit punt daarentegen geen sprake van een duidelijk verschil tussen de algemene situatie en de eigen situatie³⁰.

Evenals bij de resultaten op het niveau van de individuele respondent, blijken ook hier sterke samenhangen te bestaan tussen de algemene situatie en de eigen situatie. De onderlinge correlatie tussen de variabelen die betrekking hebben op de behoefte van scholen in het algemeen en de eigen school aan de invoering van kerndoelen bedraagt voor de schoolleiding .91 ($p < .01$) en voor de docenten met een coördinatietaak .88 ($p < .01$). De onderlinge correlatie tussen de variabelen die betrekking hebben op de behoefte van scholen in het algemeen en de eigen school aan een vergroting van de bestedingsvrijheid bedraagt voor de schoolleiding .75 ($p < .01$) en voor de docenten met een coördinatietaak .62 ($p < .01$).

Wat betreft de variabelen die betrekking hebben op de intentionele beleidsvoering van scholen als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid, valt het volgende te concluderen. Naar de mening van de schoolleiding zullen scholen in grotere mate beheersmatig beleid gaan voeren als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid dan onderwijskundig beleid als gevolg van de invoering van kerndoelen. Bij docenten met een coördinatietaak is van een dergelijk duidelijk onderscheid geen sprake³¹.

In hoofdstuk 3 werd verondersteld dat de mate waarin scholen beleid denken te vormen en uitvoeren als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid mede afhangt van de behoefte die scholen ervaren. De onderlinge correlaties bevestigen de bovengenoemde veronderstelde samenhang niet eenduidig. Wel blijkt dat op dit punt de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak duidelijk van elkaar verschillen. De schoolleiding is van mening dat naarmate de

³⁰ Bij een paarsgewijze vergelijking van de variabelen die betrekking hebben op de schoolleiding met de variabelen die betrekking hebben op de docenten met een coördinatietaak (t-toets voor afhankelijke steekproeven), worden echter geen significante verschillen gevonden.

³¹ Het verschil in mening tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak met betrekking tot de intentionele beheersmatige beleidsvoering door hun school als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid is significant ($t=3.72$; $p < .005$).

eigen school meer behoefte heeft aan de invoering van kerndoelen hun school ook meer onderwijskundig beleid zal gaan voeren als gevolg van die invoering van kerndoelen ($r = .35$; n.s.). De docenten met een coördinatietaak zijn van mening dat er op dit punt geen samenhang bestaat ($r = -.02$; n.s.). Zij zijn daarentegen van mening dat naarmate de eigen school meer behoefte heeft aan een vergroting van de bestedingsvrijheid hun school ook meer beheersmatig beleid zal gaan voeren als gevolg van die vergroting van de bestedingsvrijheid ($r = .46$; $p < .05$). Van een dergelijke samenhang is naar de mening van de schoolleiding geen sprake ($r = .01$; n.s.).

5.11 Verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen door verschillen in school- en situatietekenen

In deze paragraaf wordt onderzocht of scholen verschillen in het benutten van de beleidsruimte door verschillen in school- en situatietekenen. Dit wordt zowel voor het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie als voor het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie onderzocht.

Hiertoe zijn voor de onderscheiden school- en situatietekenen de gemiddelde scores van scholen op de afhankelijke variabelen berekend. Bij een inspectie van de gemiddelde scores bleek dat de verschillen tussen scholen op de afhankelijke variabelen door verschillen in school- en situatietekenen over het algemeen klein zijn. Bovendien bleek dat scholen op sommige afhankelijke variabelen wel verschillende gemiddelde scores hadden als gevolg van bepaalde school- en situatietekenen, terwijl op andere afhankelijke variabelen scholen nauwelijks verschillend scoorden als gevolg van dezelfde school- en situatietekenen. Om deze reden is gekozen om verslag te doen van die school- en situatietekenen waarvoor scholen op het merendeel van de afhankelijke variabelen verschillend scoren. Hierdoor wordt een meer overall beeld verkregen van de school- en situatietekenen die van belang zijn voor verschillen tussen scholen met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie. Tevens wordt het zo mogelijk bepaalde trends te ontdekken. De werkwijze waarbij op basis van een inspectie van de gemiddelde scores getracht wordt trends te achterhalen, is ook toegepast bij de interpretatie van de resultaten van de onafhankelijke variabelen.

Op basis van een inspectie van de gemiddelde scores blijkt dat er slechts bij één situatietekenmerk, te weten de concurrentiepositie, enige trends zijn waar te nemen. Zoals reeds eerder vermeld, zijn bij dit situatietekenmerk drie categorieën onderscheiden, te weten:

- * geen concurrentie van andere scholen;
- * concurrentie van andere scholen met dezelfde signatuur;
- * concurrentie van andere scholen met een andere signatuur.

Uit tabel 5.4 valt op te maken dat in de eerste categorie slechts één school voorkomt. Toetsingsresultaten zullen derhalve niet worden vermeld. Om deze reden hebben de hieronder te beschrijven resultaten slechts betrekking op de onderzoeksgroep van 23 scholen. Op basis van de resultaten kunnen dus geen uitspraken gedaan worden over de totale populatie.

In tabel 5.14 staan de gemiddelde scores van de scholen op de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie als gevolg van verschillen in concurrentiepositie weergegeven.

Tabel 5.14

Versillen in gemiddelde scores op de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie als gevolg van verschillen in concurrentiepositie (n=19).

variabele	geen concurrentie andere scholen	concurrentie scholen met dezelfde signatuur	concurrentie scholen met andere signatuur
* perceptie onderwijskundige beleidsruimte	4.57	4.02	3.98
* perceptie beheersmatige beleidsruimte	3.76	3.46	3.32
* daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvoering	2.94	3.07	3.40
* daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering	2.96	3.47	3.50
N	1	8	10

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Op grond van de bovenstaande tabel zijn de volgende conclusies te trekken. Het blijkt dat de school die geen concurrentie heeft van andere scholen de onderwijskundige beleidsruimte omvangrijker inschat dan de scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur. Scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur nemen in deze een middenpositie in.

Eenzelfde beeld wordt verkregen bij de perceptie van de beheersmatige beleidsruimte. Ook de beheersmatige beleidsruimte wordt door de school die geen concurrentie heeft van andere scholen als omvangrijker gepercipieerd dan door scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur. Scholen die concurrentie hebben van scholen met dezelfde signatuur nemen wederom een middenpositie in.

Met betrekking tot de onderwijskundige en beheersmatige beleidsvoering door scholen wordt het tegengestelde beeld verkregen als bij de perceptie van de onderwijskundige en beheersmatige beleidsruimte. Het blijkt dat scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur meer onderwijskundig beleid voeren dan de school die geen concurrentie heeft van

andere scholen. Scholen die concurrentie hebben van scholen met dezelfde signatuur nemen in deze een middenpositie in. Dit beeld wordt ook teruggevonden bij de beheersmatige beleidsvoering door scholen.

Inspectie van de verschillen in de gemiddelde scores op de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van verschillen in concurrentiepositie, levert een divers beeld op. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak nogal verschillen. Alleen met betrekking tot de samenhangen tussen de behoefte van scholen in het algemeen en de behoefte van de eigen school aan de invoering van kerndoelen met de concurrentiepositie van scholen, zijn de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak eensgezind.

Het blijkt dat, in tegenstelling tot de schoolleiding van de school die geen concurrentie heeft van andere scholen (gem.= 3.00), de schoolleiding van scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur van mening is dat scholen in het algemeen meer behoefte hebben aan de invoering van kerndoelen (gem.= 3.55). De mening van de schoolleiding van scholen die concurrentie hebben van scholen met dezelfde signatuur bevindt zich tussen deze beide meningen in (gem.= 3.27).

Hetzelfde beeld wordt verkregen bij de vraag naar de behoefte van de eigen school aan de invoering van kerndoelen. Ook hier heeft de schoolleiding van scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur de hoogste gemiddelde score (gem.= 3.49). De schoolleiding van de school die geen concurrentie heeft van andere scholen scoort wederom het laagst (gem.= 3.00). De schoolleiding van scholen die concurrentie hebben van scholen met dezelfde signatuur neemt in deze weer een middenpositie in (gem.= 3.26).

Bovenstaand scoringspatroon van de schoolleiding wordt teruggevonden bij de docenten met een coördinatietaak.

In tegenstelling tot docenten met een coördinatietaak van de school die geen concurrentie heeft van andere scholen (gem.= 3.00) zijn hun collega's op scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur van mening dat scholen in het algemeen meer behoefte hebben aan de invoering van kerndoelen (gem.= 3.66). Docenten met een coördinatietaak van scholen die concurrentie hebben van scholen met dezelfde signatuur nemen een middenpositie in (gem.= 3.35).

Hetzelfde beeld wordt verkregen bij de vraag naar de behoefte van de eigen school aan de invoering van kerndoelen. Ook hier hebben docenten met een coördinatietaak van scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur de hoogste gemiddelde score (gem.= 3.47). Hun collega's van de school die geen concurrentie heeft van andere scholen scoren het laagst (gem.= 3.00). De middenpositie in deze wordt ook hier weer ingenomen door docenten met een coördinatietaak van scholen die concurrentie hebben van scholen met dezelfde signatuur (gem.= 3.33).

Op grond van deze resultaten kan derhalve geconcludeerd worden dat, naar de mening van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak van scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur, scholen meer behoefte hebben aan de invoering van kern-doelen dan naar de mening van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak van de school die geen concurrentie heeft van andere scholen.

5.12 De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte

De onderzoeksvragen acht en negen hebben betrekking op de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen. Deze vragen vormen de kern van deze studie (verg. hoofdstuk 3). Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden dienen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabelen in hun onderlinge samenhang geanalyseerd te worden. Dit betekent dat nagegaan zal worden hoe de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen scoren op de afhankelijke variabelen. Hiertoe zijn voor de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen de gemiddelde scores berekend op de afhankelijke variabelen. Met behulp van eenweg variantie-analyses is onderzocht of de afhankelijke variabelen een significante bijdrage leveren aan het onderscheid tussen de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen. Tevens is nagegaan of er significante verschillen tussen de typen scholen bestaan. In de nu volgende paragraaf worden de resultaten vermeld van de variantie-analyse met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie. De resultaten van de variantie-analyse met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie worden in paragraaf 5.12.2 besproken.

5.12.1 De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie

In tabel 5.15 staan de resultaten vermeld van de variantie-analyse met betrekking tot de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie.

Tabel 5.15

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

variabele	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
* daadwerkelijk onderwijskundige beleidsvoering	3.01	3.31	3.46	5.27*
* daadwerkelijke beheersmatige beleidsvoering	3.28	3.61	3.73	3.60*
N	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

Op grond van de resultaten van tabel 5.15 kan het volgende geconcludeerd worden. Er is geen sprake van een significante samenhang tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en de perceptie van de beleidsruimte met betrekking tot het onderwijskundig en beheersmatig terrein. Kijkend naar de verschillen tussen de onderscheiden typen scholen wordt het volgende beeld verkregen. Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen percipiëren de onderwijskundige beleidsruimte als het meest omvangrijk. Scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen percipiëren deze beleidsruimte als het minst omvangrijk. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen nemen op dit punt een middenpositie in.

Ten aanzien van de perceptie van de beheersmatige beleidsruimte scoren scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen wederom het hoogst. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen percipiëren deze beleidsruimte als het minst omvangrijk. In tegenstelling tot bij de perceptie van de onderwijskundige beleidsruimte nemen ze op dit punt geen middenpositie in. Overigens is het verschil tussen de gemiddelde scores van de scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen en de scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen op deze variabele zeer gering.

Verder blijkt uit tabel 5.15 dat er wel sprake is van een significante samenhang tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en de daadwerkelijke beleidsvoering. Dit geldt zowel voor

de onderwijskundige als de beheersmatige beleidsvoering. Het blijkt dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen op beide terreinen het meeste beleid voeren. Deze scholen verschillen duidelijk van scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Laatstgenoemde type scholen voeren het minste beleid 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 scholen die de onderwijskundige en beheersmatige beleidsruimte als het meest omvangrijk percipiëren, zijnde scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen, niet automatisch ook het meeste beleid voeren. Dit is in overeenstemming met de eerder gerapporteerde lage correlaties tussen de betreffende variabelen (zie paragraaf 5.10.1).

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

In tabel 5.16 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.

Tabel 5 16

Gemiddelde scores per type school naar beleidsvoerend vermogen op de variabelen die betrekking hebben op het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie naar geleiding (toetsingsprocedure oneway variancieanalyse, Scheffé (alpha=0.05))

variabele	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
N	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
N	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 typen scholen naar beleidsvoerend vermogen			
	vijfpuntsschaal hogere waarde = in grotere mate			

Op grond van de bovenstaande tabel 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 coördinatetaak over de behoefte van scholen aan de-regulering. Ook wordt er geen significante samenhang gevonden tussen het beleidsvoerend

vermogen van scholen en de mening van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak 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 het ontbreken van overeenkomstige scoringspatronen wordt het trekken van conclusies op het niveau van de school als geheel bemoeilijkt. Dit betekent dat op basis van de bovenstaande resultaten 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 scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen meer behoefte hebben aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen nemen in deze een middenpositie in.

Verder blijkt dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen meer onderwijskundig beleid zullen gaan voeren als gevolg van de invoering van kerndoelen dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Hierbij nemen scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen wederom een middenpositie in.

Bovenstaande resultaten maken het tevens mogelijk de in paragraaf 5.9.5 verwoorde veronderstelling te toetsen. Deze veronderstelling hield in dat de verschillen in het beleidsvoerend vermogen van scholen pas betekenis krijgen bij een verruiming van de beleidsruimte. In het kader van deze studie zou dit impliceren dat de onderlinge verschillen tussen de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen ten aanzien van de intentionele onderwijskundige beleidsvoering kleiner zouden moeten zijn dan de gevonden verschillen ten aanzien van de intentionele beheersmatige beleidsvoering. Gezien de aard van de variabelen, wordt deze veronderstelling getoetst aan de hand van de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak afzonderlijk. Vooral de meningen van de beide geledingen van scholen met een hiërarchisch en collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen (resp. type 1 en type 3) zijn in dit kader relevant, omdat deze typen scholen het meest van elkaar verschillen wat betreft het beleidsvoerend vermogen.

De resultaten van tabel 5.16 vormen echter geen empirische ondersteuning van de veronderstelling dat verschillen in beleidsvoerend vermogen, naar de mening van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak, extra betekenis krijgen bij een verruiming van de beleidsruimte. Integendeel, de verschillen tussen de gemiddelde scores van type 1 en type 3 op de variabelen die betrekking hebben op de intentionele onderwijskundige beleidsvoering als gevolg van de invoering van kerndoelen zijn bij beide geledingen zelfs groter dan de verschillen tussen de variabelen die betrekking hebben op de intentionele beheersmatige beleidsvoering als

gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid. Zo bedraagt het verschil tussen de gemiddelde scores van type 1 en type 3 met betrekking tot de intentionele onderwijskundige beleidsvoering door scholen als gevolg van de invoering van kerndoelen $.26 (= 3.98 - 3.72)$ voor de schoolleiding en $.29 (= 3.83 - 3.54)$ voor de docenten met een coördinatietaak. Met betrekking tot de intentionele beheersmatige beleidsvoering door scholen als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid bedraagt het verschil tussen de gemiddelde scores van de twee betreffende typen $.04 (= 4.23 - 4.19)$ voor de schoolleiding en $.26 (= 3.90 - 3.64)$ voor de docenten met een coördinatietaak.

HOOFDSTUK 6

CONCLUSIES, IMPLICATIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de plaats van deze studie binnen de theorie over en het onderzoek naar schoolorganisaties (paragraaf 6.2).

De belangrijkste conclusies van het survey-onderzoek worden besproken in de paragrafen 6.3 tot en met 6.9. Dit zal gebeuren aan de hand van de onderzoeksvragen en in het licht van de theoretische uitgangspunten.

Vervolgens worden in paragraaf 6.10 enkele kantekeningen geplaatst bij deze studie.

Tenslotte zullen aan de hand van de conclusies enkele implicaties besproken worden, die uiteindelijk uitmonden in enkele aanbevelingen. In paragraaf 6.11 worden implicaties besproken en aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de theorievorming en het onderzoek naar schoolorganisaties. Implicaties en aanbevelingen voor het onderwijsbeleid en de praktijk van de schoolorganisatie-advieswerk komen in respectievelijk paragraaf 6.12 en 6.13 aan de orde.

Het hoofdstuk eindigt met een aantal algemene conclusies (6.14).

6.2 De plaatsbepaling van deze studie

Voordat overgegaan wordt tot een presentatie van de belangrijkste conclusies is het zinvol onderhavige studie te situeren binnen de theorie over en het onderzoek naar schoolorganisaties. Het centrale onderwerp van deze studie vormt de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van beleidsruimte. Het streven van de regering naar deregulering en autonomievergroting van scholen, maakt dit onderwerp actueel. Immers, indien de overheid haar regelgeving minder gedetailleerd en globaler wenst te maken, neemt de ruimte die scholen hebben om een eigen beleid te voeren - de externe autonomie van scholen (cf. Giesbers & Marx, 1986) - toe. Deze toename van de externe autonomie heeft gevolgen voor de ruimte waarover geleidingen binnen scholen ten opzichte van elkaar beschikken bij de uitvoering van hun taken, de zogenaamde interne autonomie van scholen (cf. Giesbers & Marx, 1986). Zo opgevat, zijn deze twee onderscheiden soorten van autonomie en de daaraan gerelateerde processen complementair (cf. Giesbers & Marx, 1986; Marx, 1990).

De interne autonomie van scholen wordt voor een belangrijk gedeelte vorm gegeven door het beleidsvoerend vermogen van scholen. En dit beleidsvoerend vermogen van scholen wordt weer bepalend geacht voor de mate waarin scholen beleid voeren en hierdoor de aanwezige beleidsruimte benutten.

Uit bovenstaande blijkt dat onderhavige studie primair te karakteriseren is als een schoolorganisatieonderzoek. Immers, de mate waarin scholen beschikken over beleidsvoerend vermogen wordt van invloed geacht op het benutten van de beleidsruimte door scholen.

Als schoolorganisatieonderzoek is deze studie onder te brengen binnen de contingentie-benadering. Centraal uitgangspunt van de contingentie-benadering is de gedachte dat de effectiviteit van de organisatiestructuur afhankelijk is van situationele factoren. Marx (1983) maakt een onderscheid tussen interne en externe situationele factoren. Interne situationele factoren bevinden zich binnen de 'systeemgrenzen' van de organisatie. Een voorbeeld van een interne situationele factor is het onderwijsaanbod van de school. Externe situationele factoren bevinden zich buiten de 'systeemgrenzen' van de organisatie. Een voorbeeld van een externe situationele factor is de regelgeving van de overheid. Het beleidsvoerend vermogen wordt sterk in verband gebracht met de omgevingswereld van de school (cf. Marx, 1990). In dit kader wordt aandacht besteed aan de 'buffer-functie' die het beleidsvoerend vermogen heeft ten opzichte van externe ontwikkelingen (cf. Scheerens, 1990). Het beleidsvoerend vermogen van scholen is in deze studie dan ook onderzocht in relatie met de bestaande en de voorgenomen regelgeving van de overheid. Zo beschouwd is deze studie derhalve goed te plaatsen binnen de contingentie-benadering.

Het onderzoek is sterk beschrijvend van aard, omdat er nog weinig onderzoek is verricht naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen. Verder staat in deze studie het typologisch onderzoek als onderzoeksstrategie centraal. Hiermee wordt het pleidooi van Van der Krogt en Oosting (1990), om ten behoeve van het schoolorganisatieonderzoek het typologisch onderzoek te intensiveren, gevolgd. Dit betekent dat voorafgaande aan de dataverzameling de totale populatie van dagscholen VWO, HAVO, MAVO en LBO (inclusief middenscholen) verdeeld is in een aantal subpopulaties. Hiertoe zijn als stratificatiecriteria, het aantal leerlingen (2 categorieën) en het aantal onderwijstypen (3 categorieën) gehanteerd.

Deze stratificatiecriteria zijn indicatoren voor de omvang van de school. Marx gaat er van uit dat grotere scholen meer afstemmingsproblemen hebben en derhalve over meer beleidsvoerend vermogen zullen beschikken.

Vervolgens zijn, op basis van de onderscheiden stratificatiecriteria, zes onafhankelijke aselechte steekproeven getrokken van de zes onderscheiden subpopulaties. Dit heeft geleid tot een steekproefomvang van 169 scholen. Vanwege de geringe bereidheid van de geselecteerde scholen om aan het onderzoek mee te doen, zijn 27 extra scholen benaderd. Deze 27 scholen zijn niet at random geselecteerd. Het zijn de zogenaamde contractscholen; dit zijn scholen waarmee de Universitaire Lerarenopleiding van de KUN contracten heeft afgesloten ten behoeve van het be-

schikbaar stellen van stageplaatsen voor leraren in opleiding (LIO's). Hierdoor bedraagt de uiteindelijke steekproefomvang 196 scholen.

6.3 Conclusies met betrekking tot het beleidsvoerend vermogen

Zoals gesteld in de inleiding van dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven aan de hand van de onderzoeksvragen. In deze paragraaf wordt de eerste onderzoeksvraag besproken: zijn er typen scholen te onderscheiden naar beleidsvoerend vermogen?

Typen scholen naar beleidsvoerend vermogen

In dit kader is in eerste instantie onderzocht of er een relatie bestaat tussen de omvang van de school, in termen van aantal leerlingen en aantal onderwijstypen, en het beleidsvoerend vermogen van scholen. Omdat één van de zes onderscheiden subpopulaties slechts een school bevatte, is gekozen voor het laten vervallen van het onderscheid tussen subpopulaties naar aantal leerlingen. Hierdoor is alleen nog het onderscheid tussen subpopulaties ($n=3$) naar aantal onderwijstypen gehandhaafd. Dit onderscheid in drie subpopulaties is in wezen een onderscheid naar het kenmerk complexiteit van de school, dat in het algemeen met omvang samenhangt. In het verlengde hiervan is in deze studie dus in eerste instantie de relatie tussen complexiteit en de andere onderscheiden kenmerken van het beleidsvoerend vermogen onderzocht.

Op grond van variantie-analyse valt te concluderen dat de complexiteit van de school niet significant samenhangt met het beleidsvoerend vermogen van scholen. Ook op basis van een inspectie van gemiddelde scores zijn er geen tendenties waar te nemen dat scholen die groter zijn, in termen van complexiteit, over meer beleidsvoerend vermogen beschikken. Hiermee wordt de veronderstelling van Marx dat scholen die groter zijn meer afstemmingsproblemen kennen en derhalve over een groter beleidsvoerend vermogen zouden beschikken niet empirisch ondersteund, althans in zoverre het de complexiteit, die doorgaans met de omvang van de school samenhangt, betreft.

Dit gegeven is interessant in het kader van de discussies over schaalvergroting in het onderwijs. Hier wordt in de paragraaf waar de implicaties en aanbevelingen voor het onderwijsbeleid besproken worden, uitgebreider op ingegaan (par. 6.12).

Vervolgens zijn er clusteranalyses uitgevoerd om tot een typering van scholen naar beleidsvoerend vermogen te komen. Hierdoor krijgt het typologisch onderzoek, de onderzoeksstrategie die in deze studie centraal stond, een exploratief karakter. Op basis van de clusteranalyses zijn drie typen scholen naar beleidsvoerend vermogen onderscheiden. Deze drie typen zijn als volgt benoemd:

- * *Scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen.* Deze scholen kenmerken zich door het feit dat de schoolleiding meer dominant is;
- * *Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen.* Deze scholen kenmerken zich door het feit dat docenten meer dominant zijn;
- * *Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen.* Deze scholen bevinden zich tussen de hierboven aangegeven typen scholen in, waarbij ze meer overeenkomsten vertonen met het laatst genoemde type.

Bij de beschrijving van deze 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 geledingen 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 er tussen de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen duidelijke verschillen bestaan in de mate waarin er sprake is van samenwerking tussen de schoolleiding en docenten binnen de twee onderscheiden domeinen;

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

Welke betekenis hebben deze resultaten nu in het kader van de in hoofdstuk 1 beschreven theoretische uitgangspunten. Het hierboven genoemde 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 deze studie 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 er van uitgegaan dat er een sterke scheidslijn 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. Nog belangrijk is het gegeven dat er tussen de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen duidelijke verschillen bestaan wat betreft de deelname van schoolleiding en docenten aan de beleidsvoering binnen beide domeinen. Scholen kunnen op dit punt dus zeer zeker niet opgevat worden als een uniforme groep.

Dit alles betekent dat de resultaten van deze studie 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 is tegelijkertijd de meerwaarde van het werk van Marx, waar verschillen tussen scholen juist centraal staan, voor de theorievorming en het onderzoek naar schoolorganisaties aangetoond.

De vraag die logisch hieruit voortvloeit betreft: in hoeverre is er sprake van een overeenkomst tussen de gevonden typen in deze studie en de door Marx onderscheiden organisatie modellen in termen van beleidsvoerend vermogen (cf. Marx, 1990 ; verg. hoofdstuk 1)? Dit betreft de vraag naar de descriptieve waarde van deze modellen (cf. Van der Krogt, 1983).

Op grond van de resultaten van deze studie kan geconcludeerd worden dat de door Marx onderscheiden organisatie modellen 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 gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen. Marx (1990) gaat namelijk bij de beschrijving van de organisatie modellen in termen van beleidsvoerend vermogen ervan uit dat er sprake is van consistentie tussen de componenten van ieder model. In hoofdstuk 5 werd reeds opgemerkt dat door het ontbreken van deze consistenties bij de gevonden typen het onmogelijk wordt de typen integraal te beschrijven in termen van beleidsvoerend vermogen. Een beschrijving in termen van de afzonderlijke componenten lijkt in deze situatie zinvoller. Deze strategie is ook door andere auteurs (Smets, 1985; Pelkmans & Vrieze, 1987; Schuit, 1991) gehanteerd en verdient navolging.

Bovenstaand probleem is sterk gerelateerd aan het ideaaltypische karakter van de organisatie modellen in termen van beleidsvoerend vermogen. 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 deze modellen zeer geschikt, temeer omdat hierdoor de verschillen tussen scholen worden benadrukt. Vandaar dat bij de benoeming van de gevonden typen getracht is zoveel mogelijk gebruik te maken van termen die in het werk van Marx veelvuldig terugkeren en derhalve binnen de theorievorming en het onderzoek naar schoolorganisaties min of meer gemeengoed zijn. Deze termen, te weten

hiërarchisch en collegiaal, zijn ook goed te plaatsen binnen de beschrijvingen van de organisatiemodellen in termen van beleidsvoerend vermogen.

Samenhang tussen het beleidsvoerend vermogen en het onderwijsprofiel van scholen

De tweede onderzoeksvraag van deze studie betreft de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het onderwijskundig systeem van scholen. Het zij met nadruk herhaald dat deze relatie slechts zijdelings in deze studie is onderzocht. De kern van deze studie betreft immers het onderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen (verg. hoofdstuk 3).

Naarmate het onderwijs dat scholen aanbieden meer is afgestemd op de behoeften, ontwikkelingsmogelijkheden en capaciteiten van individuele leerlingen, zal de organisatiestructuur van scholen meer complex zijn. Anders geformuleerd, naarmate het individualiserend vermogen van scholen toeneemt, worden er zwaardere eisen gesteld aan de vormgeving van hun organisatiestructuur (cf. Marx, 1975). Het individualiserend vermogen van scholen wordt bevorderd als scholen horizontaal zijn gestructureerd, tot meer complexe beleidsvormingsprocessen in staat zijn en derhalve over meer beleidsvoerend vermogen beschikken.

In deze studie is het onderwijskundig systeem van een school gemeten met behulp van het onderwijsprofiel in enge zin, dat geïndiceerd is door de volgende twee aspecten:

- * de horizontale en verticale afstemming van de leerinhouden per vak en van meerdere vakken;
- * de aard van de brugperiode.

De resultaten van deze studie bevestigen bovenstaande consistentiegedachte niet eenduidig. Het blijkt namelijk niet zo te zijn dat de meest tegengestelde typen scholen naar beleidsvoerend vermogen (resp. scholen met een hiërarchisch en collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen) ook het meest van elkaar verschillen wat betreft hun onderwijsprofiel. In de studies van Van der Krogt en Weyzen (1982), Van der Krogt (1983) en Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984) werd het geschiktheidsverband tussen de organisatiestructuur en het onderwijskundig systeem van scholen wel empirisch bevestigd.

Een mogelijke verklaring voor de tegenstrijdigheid van de resultaten van de laatstgenoemde studies met die van deze studie is wellicht dat in deze studie slechts een beperkt deel van het onderwijskundig systeem van de school is onderzocht, namelijk het onderwijsprofiel in enge zin. Van der Krogt en Weyzen (1982) en Van der Krogt (1983) hebben daarentegen alle door Marx onderscheiden componenten van het onderwijskundig systeem van scholen onderzocht. En van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984) heeft het onderwijskundig systeem van scholen onderzocht op het niveau van de gehanteerde onderwijsdoelen.

Hoewel Marx (1975) stelt dat het onderwijsprofiel in enge zin de kern vormt van het onderwijskundig systeem, kan in het verlengde van het bovenstaande, met recht de vraag

gesteld worden of dit onderwijsprofiel in enge zin een goede indicator is voor het onderwijskundig systeem van scholen. Het zou dus weleens kunnen zijn dat als in deze studie meerdere componenten van het onderwijskundig systeem van scholen waren onderzocht, er wel een bevestiging was gevonden voor de relatie tussen de organisatiestructuur en het onderwijskundig systeem van scholen. De vraag is dan welke componenten van het onderwijskundig systeem relevant zijn om het individualiserend vermogen van scholen goed te kunnen vaststellen.

In dit kader is het voorstel van Pelkmans (1990) om ten aanzien van het individualiserend vermogen van scholen een onderscheid te maken tussen enerzijds individualisering van onderwijsdoelen en anderzijds individualisering van leerwegen en onderwijsmethoden interessant. Hij stelt dat de ontwikkeling in het onderwijs en onderwijsbeleid in de richting van de erkenning van algemeen geldende (vakspecifieke) onderwijsdoelen op gespannen voet staat met de wens van scholen om onderwijs aan te bieden dat is afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van individuele leerlingen. De nadruk op uniforme einddoelen laat echter onverlet dat de scholen autonoom zijn en steeds autonomer worden in het bepalen van de wegen die naar deze algemene kwalificaties leiden. Om deze reden stelt Pelkmans voor om ten behoeve van het toekomstig schoolorganisatieonderzoek het begrip individualiserend vermogen op te splitsen in individualisering van onderwijsdoelen en individualisering van leerwegen en onderwijsmethoden.

Dit betekent dat in toekomstig schoolorganisatieonderzoek, ter bepaling van het individualiserend vermogen van scholen, de aandacht juist gericht moet zijn op de mate waarin scholen de leerwegen en onderwijsmethoden individualiseren. De resultaten van dergelijk onderzoek kunnen bovendien meer uitsluitsel geven over de betrouwbaarheid van de in deze studie gevonden resultaten met betrekking tot de relatie tussen de organisatiestructuur en het onderwijskundig systeem van scholen.

6.4 Verschillen tussen de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen als gevolg van verschillen in school- en situatiekenmerken

In deze studie is ook onderzocht in hoeverre de onderscheiden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen verschillen naar school- en situatiekenmerken (de derde onderzoeksvraag). De resultaten hiervan zijn niet eenduidig. Hiermee wordt bedoeld dat scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen en scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen, hetgeen de twee tegengestelde typen scholen qua beleidsvoerend vermogen zijn, niet duidelijk van elkaar verschillen ten aanzien van alle school- en situatiekenmerken. Voor één schoolkenmerk (richting) en twee situatiekenmerken (fusie en voedingsgebied) is dit wel het geval.

Het blijkt dat alle onderzochte openbare en algemeen bijzondere scholen een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen hebben. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen hebben hoofdzakelijk een protestants-christelijke signatuur. Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen tenslotte, zijn allemaal scholen met een rooms-katholieke signatuur.

Uit de resultaten van deze studie blijkt tevens dat op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen de docenten meer deelnemen aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein dan op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen nemen in deze een middenpositie in.

Bovenstaande resultaten komen overeen met de bevinding van Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984) dat protestants-christelijke scholen in vergelijking met openbare scholen meer medeverantwoordelijkheid geven aan docenten. Katholieke scholen nemen, blijkens hetzelfde onderzoek, een middenpositie in.

Ook met betrekking tot de variabele fusie blijken er duidelijke verschillen te zijn tussen scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen en scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Uit deze studie blijkt dat het laatst genoemde type school, in vergelijking met het eerst genoemde type school, momenteel meer betrokken is bij een fusie dan in het verleden.

Een duidelijke tegenstelling wordt ook gevonden bij de variabele voedingsgebied. Zo betrekken scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen meer leerlingen uit alle drie onderscheiden voedingsgebieden (vestigingsplaats, de directe omgeving en de wijde omgeving) dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Dit doet vermoeden dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen met succes een actiever wervingsbeleid voeren dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen.

Tot slot levert het situatienmerk concurrentiepositie een interessant resultaat op. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen en scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen hebben beide concurrentie van andere scholen. Dit resultaat doet vermoeden dat het type beleidsvoerend vermogen waarover scholen beschikken niet bepaald wordt door de concurrentiepositie van scholen.

6.5 Conclusies met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte

Het benutten van de beleidsruimte is onderzocht voor de huidige situatie en voor de situatie van vergrote autonomie als gevolg van de dereguleringsplannen van de overheid. In het eerste gedeelte van deze paragraaf worden de conclusies besproken betreffende het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie.

De conclusies met betrekking tot het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie komen in het tweede gedeelte van deze paragraaf aan bod.

Het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie

De vierde onderzoeksvraag betreft de vraag naar de mate waarin scholen in de huidige situatie de geboden beleidsruimte benutten.

Het benutten van de beleidsruimte door scholen is geïndiceerd door:

- * de perceptie van de beleidsruimte door scholen;
- * de omvang van het gevormde beleid door scholen;
- * de daadwerkelijke uitvoering van het gevormde beleid door scholen.

Evenals bij de onafhankelijke variabelen, bleek ook hier dat de fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering nauw met elkaar samenhangen. Vandaar dat deze fasen zijn samengevoegd met als gevolg dat verder in deze studie de daadwerkelijke beleidsvoering door scholen is onderzocht.

Op basis van de gemiddelde somscores voor de totale onderzoeksgroep van 23 scholen kan het volgende geconcludeerd worden. Scholen percipiëren de onderwijskundige beleidsruimte als omvangrijker dan de beheersmatige beleidsruimte, maar voeren daarentegen meer beheersmatig dan onderwijskundig beleid.

Een mogelijke verklaring voor bovenstaande resultaten is wellicht gelegen in het onderscheid tussen operationele en strategische beslissingen (cf. Keuning & Eppink, 1985).

De beheersmatige beleidsruimte van scholen wordt voor een groot gedeelte beperkt door externe regelgeving. Deze externe regelgeving brengt voor scholen een veelheid aan beheersmatige beleidsbeslissingen op uitvoeringsniveau met zich mee. Kenmerkend voor deze uitvoeringsbeslissingen of operationele beslissingen is dat ze veelal betrekking hebben op jaarlijks terugkerende uitvoeringszaken die een routinematig karakter hebben. Verder is kenmerkend voor dit soort beslissingen dat ze niet erg ingrijpend en verstrekkend zijn. Beslissingen die scholen maken over de verdeling van de uren en klassen over docenten, het vaststellen van het aantal leraarslessen en het opvullen van vacatures zijn voorbeelden van operationele beheersmatige beslissingen.

De onderwijskundige beleidsruimte van scholen wordt veel minder beperkt door externe regelgeving. Weliswaar worden er uniforme einddoelen aan het onderwijs gesteld, maar de wijze

waarop scholen tot deze kwalificaties komen is niet vastgelegd. Realisering van deze kwalificaties door scholen vereist echter wel dat door scholen nagedacht wordt over de koers die men wil varen, waardoor de onderwijskundige ontwikkelingslijn van de school op lange termijn kan worden vastgelegd. Dit betekent dat beslissingen van scholen over de inrichting van hun onderwijs meer strategisch dan operationeel van aard zijn. Het betreffen beslissingen die te kenschetsen zijn als eenmalige beslissingen op lange termijn waarvan de effecten diep ingrijpen op de organisatie en die niet zomaar zijn terug te draaien. Beslissingen over de opzet en inrichting van de brugperiode, de opzet en werkwijze van de leerlingbegeleiding en de afstemming van de leerinhouden zijn voorbeelden van strategische onderwijskundige beslissingen.

Zo beschouwd, wordt het beheersmatig beleid van scholen, als gevolg van de externe regelgeving, grotendeels bepaald door operationele beslissingen. De beleidsbeslissingen die in het kader van het onderwijskundig beleid van scholen genomen worden zijn daarentegen meer strategisch van aard. Een wezenlijk verschil tussen deze twee soorten beslissingen betreft de frequentie van voorkomen. Operationele beslissingen zijn beslissingen die genomen worden om concreet voordoende problemen op korte termijn op te lossen en komen derhalve frequent voor. Strategische beslissingen zijn daarentegen eenmalige beslissingen op lange termijn. Dit betekent dat in de dagelijkse praktijk van scholen er meer operationele beheersmatige beslissingen genomen worden dan strategische onderwijskundige beslissingen. En juist met dit verschil in frequentie van voorkomen is een mogelijke verklaring gegeven voor het gevonden resultaat dat scholen, in de ogen van de respondenten, meer beheersmatig dan onderwijskundig beleid voeren.

Verder bleek uit de onderlinge correlaties dat er sprake was van een erg zwak positief verband tussen de perceptie van de beleidsruimte en het daadwerkelijk gevoerde beleid door scholen. Dit betekent dat de in deze studie gehanteerde veronderstelling dat naarmate scholen meer beleidsruimte percipiëren zij ook meer beleidsruimte zullen benutten, niet eenduidig bevestigd wordt. In het licht van de studie van Van Esch (1988) is dit gegeven interessant. Hij heeft het benutten van de beleidsruimte door schoolbesturen onderzocht. In dat kader maakt hij een onderscheid in gepercipieerde en feitelijke beleidsruimte. Onder dit laatste verstaat Van Esch de beleidsruimte die schoolbesturen daadwerkelijk benutten. De gepercipieerde beleidsruimte wordt door hem op eenzelfde wijze gedefinieerd en gemeten als in deze studie. Op basis van zijn onderzoek komt hij tot de conclusie dat de gepercipieerde en feitelijke beleidsruimte dicht bij elkaar liggen, waardoor de aanname plausibel is dat de inschatting van de beleidsruimte opgevat kan worden als een goede indicator voor het benutten van de beleidsruimte. De resultaten van deze studie laten echter zien dat de deze aanname voor onderzoek naar het benutten van de beleidsruimte door scholen niet plausibel is.

Het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie

De vijfde onderzoeksvraag betreft de vraag naar de mate waarin scholen gebruik denken te maken van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie.

Het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van de dereguleringsvoorstellen door de overheid is geïndiceerd door:

- * de behoefte van scholen aan de dereguleringsvoorstellen van de overheid;
- * de intentionele beleidsvorming door scholen als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid;
- * de intentionele beleidsuitvoering door scholen als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid.

Als concrete voorbeelden van de dereguleringsvoorstellen van de overheid zijn de invoering van kerndoelen en de vergroting van de bestedingsvrijheid gekozen. De fasen van de beleidsvorming en beleidsuitvoering bleken ook hier nauw met elkaar samen te hangen met als gevolg dat verder alleen de intentionele beleidsvoering door scholen is onderzocht.

Bij het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie is het intentionele gedrag onderzocht, daar er op het moment van de uitvoering van het onderzoek nog geen sprake was van een feitelijk gedereguleerd onderwijsbestel binnen de onderzochte onderwijssoort (AVO/VWO). Aan de respondenten is steeds gevraagd een inschatting te maken van het mogelijk toekomstig handelen van hun school. In die zin hebben de vragen naar het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie een sterk speculatief karakter daar ze refereren aan een toekomstige situatie. Hierdoor is de kans veel groter dat de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak bij deze vragen meer verschillen in hun subjectieve percepties dan bij de vragen naar het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie. Deze laatste vragen refereren immers aan de feitelijke situatie welke min of meer opgevat kan worden als een vaststaand gegeven.

Er bleken dan ook duidelijke verschillen te bestaan tussen de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak bij de vragen naar het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie. Om deze reden heeft er een opsplitsing plaatsgevonden naar geleding, waardoor de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak centraal staan.

Op grond van de resultaten zijn de volgende conclusies te trekken. Naar de mening van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak hebben zowel scholen in het algemeen als de eigen school in grotere mate behoefte aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan aan de invoering van kerndoelen. Schoolleiders zijn van mening dat de eigen school meer behoefte heeft aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan scholen in het algemeen. Bij docenten met een coördinatietaak is er geen sprake van een duidelijk verschil tussen de algemene situatie en de eigen situatie.

Wel is opvallend dat de gemiddelde scores van de beide geledingen op de variabelen die betrekking hebben op de behoefte aan de invoering van kerndoelen niet veel verschillen met de gemiddelde scores op de variabelen die betrekking hebben op de behoefte aan een vergroting van de bestedingsvrijheid. Blijkbaar is, naar de mening van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak, het dus zo dat aan een maatregel die de beleidsruimte van scholen in principe vergroot niet veel meer behoefte bestaat dan aan een maatregel die de beleidsruimte van scholen juist inperkt.

De meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak zijn met betrekking tot de intentionele beleidsvoering als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid verschillend. Schoolleiders zijn van mening dat scholen in grotere mate beheersmatig beleid zullen gaan voeren als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid dan onderwijskundig beleid als gevolg van de invoering van kerndoelen. Docenten met een coördinatietaak zijn daarentegen van mening dat van een dergelijk duidelijk onderscheid in de toekomst geen sprake zal zijn.

De veronderstelling dat scholen meer beleid zullen gaan voeren als gevolg van de dereguleringsvoorstellen van de overheid indien de behoefte aan deregulering groter is, wordt niet eenduidig empirisch ondersteund. Wel bleek dat ook op dit punt de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak duidelijk van elkaar verschillen. Zo is de schoolleiding van mening dat er een redelijk positieve samenhang bestaat tussen de behoefte van de eigen school aan de invoering van kerndoelen en de mate waarin hun school onderwijskundig beleid zal gaan voeren. Docenten met een coördinatietaak zijn daarentegen van mening dat er een sterke positieve samenhang bestaat tussen de behoefte van de eigen school aan een vergroting van de bestedingsvrijheid en de mate waarin hun school beheersmatig beleid zal gaan voeren.

6.6 Verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen door verschillen in school- en situatiekenmerken

In deze studie is eveneens onderzocht of scholen verschillen in het benutten van de beleidsruimte ten gevolge van verschillen in school- en situatiekenmerken. Dit is zowel onderzocht voor de huidige situatie (de zesde onderzoeksvraag) als voor een situatie van vergrote autonomie als gevolg van de dereguleringsvoorstellen door de overheid (de zevende onderzoeksvraag).

Hierbij is getracht om op basis van een inspectie van gemiddelde scores trends te ontdekken, waardoor een meer overall beeld wordt verkregen van de school- en situatiekenmerken die van belang zijn voor verschillen tussen scholen met betrekking tot de afhankelijke variabelen. De verschillen tussen scholen met betrekking tot de afhankelijke variabelen ten gevolge van school-

en situatiekenmerken bleken over het algemeen klein te zijn. Alleen bij het situatiekenmerk concurrentiepositie waren er bepaalde trends te achterhalen.

Zo blijkt dat de school die geen concurrentie ervaart van andere scholen de onderwijskundige en beheersmatige beleidsruimte omvangrijker inschat dan scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur. Daarentegen voeren scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur in grotere mate onderwijskundig en beheersmatig beleid dan de school die geen concurrentie heeft van andere scholen.

Geplaatst in het licht van de gevonden resultaten die betrekking hebben op verschillen tussen de onderscheiden typen scholen naar het situatiekenmerk concurrentiepositie (zie paragraaf 6.5) is dit gegeven interessant. De concurrentiepositie van scholen blijkt niet van belang te zijn voor het type beleidsvoerend vermogen waarover een school beschikt, maar is daarentegen wel van belang voor het voeren van beleid door scholen. Reeds vooruitlopend op paragraaf 6.8 betekent dit dat het voeren van beleid door scholen niet alleen bepaald wordt door kenmerken van de structuur van scholen (beleidsvoerend vermogen), maar tevens door kenmerken van de situatie van scholen, met name de concurrentiepositie.

Als gekeken wordt in hoeverre verschillen tussen scholen in het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie bepaald worden door verschillen in concurrentiepositie ontstaat een veel diverser beeld. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak nogal uiteenlopen. Alleen met betrekking tot de samenhang tussen de behoefte van scholen aan de invoering van kerndoelen en de concurrentiepositie van scholen zijn de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak eensgezind. Op basis van dit resultaat kan geconcludeerd worden dat scholen die concurrentie hebben van scholen met een andere signatuur in grotere mate behoefte hebben aan de invoering van kerndoelen dan de school die geen concurrentie heeft van andere scholen.

6.7 De relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie

In deze paragraaf komt onderzoeksvraag acht aan de orde. Deze onderzoeksvraag luidt: zijn er verschillen in het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie door verschillen in beleidsvoerend vermogen van scholen?

Uit de resultaten valt als belangrijkste conclusie te trekken dat er sprake is van een significant verband tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het daadwerkelijk voeren van onderwijskundig en beheersmatig beleid. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen en scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen verschillen niet alleen van elkaar wat betreft het soort beleidsvoerend vermogen waarover ze beschikken.

Het blijkt dat deze twee typen ook duidelijk van elkaar verschillen in de mate waarin ze daadwerkelijk onderwijskundig en beheersmatig beleid voeren. Een belangrijk aspect voor het onderscheid tussen de typen scholen blijkt de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein te zijn. Op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen zijn docenten in grotere mate betrokken bij de beleidsvoering binnen beide domeinen dan op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Met name de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein, het domein dat traditioneel niet tot hun competentie wordt gerekend maar tot die van de schoolleiding, verschilt sterk tussen beide typen scholen. Op grond van deze resultaten kan dus geconcludeerd worden dat scholen meer beleid voeren indien docenten meer deelnemen aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein. Op scholen die meer beleid voeren nemen docenten een dominante plaats in.

Hoe verhouden deze resultaten zich nu tot het centrale theoretisch uitgangspunt van deze studie, te weten dat een vergaande afstemming van het beheersmatig en onderwijskundig domein een belangrijke voorwaarde is voor het voeren van beleid door scholen? Van een vergaande afstemming is sprake indien de schoolleiding en docenten in nagenoeg dezelfde mate deelnemen aan de beleidsvoering binnen beide domeinen.

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.

Zoals reeds gezegd, blijkt uit de resultaten 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 voor 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.

Bovenstaande betekent dat het centrale theoretische uitgangspunt van deze studie, te weten dat een vergaande afstemming van het beheersmatig en onderwijskundig domein binnen scholen een belangrijke voorwaarde is voor het voeren van beleid door scholen, 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. Populairder geformuleerd: de schoolleiding moet niet op de stoel van de docent gaan zitten noch andersom. Zo bezien 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 in deze zal voor scholen niet makkelijk zijn, maar blijkt wel van belang om de beleidsvoering door scholen te bevorderen.

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

De laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie. Evenals bij de vijfde onderzoeksvraag staan ook hier de meningen van de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak centraal.

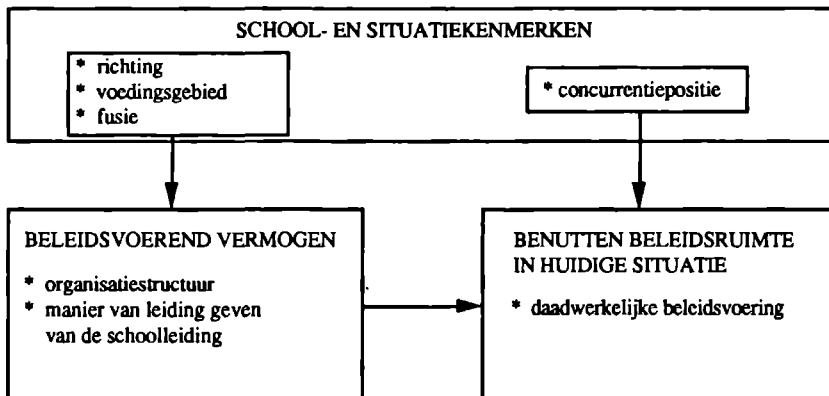
Op grond van de resultaten kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van een significant verband tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie. Wel blijkt dat het scoringspatroon van de schoolleiding in de meeste gevallen afwijkt van dat van docenten met een coördinatietaak. Door het ontbreken van een duidelijke eensgezindheid tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak binnen de gevonden typen scholen is het moeilijk trends te ontdekken die inzicht geven in de vraag of de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen verschillen in het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie.

Voor twee aspecten is dit wel mogelijk. Het blijkt dat scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen meer behoefte hebben aan een vergroting van de bestedingsvrijheid dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Verder

blijkt dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen meer onderwijskundig beleid zullen gaan voeren als gevolg van de invoering van kerndoelen dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. 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 scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen immers ook in grotere mate onderwijskundig beleid dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen.

6.9 Evaluatie van de resultaten

In hoofdstuk 3 werden de centrale variabelen van deze studie samenhangend gepresenteerd in een variabelenmodel. Op grond van de resultaten van deze studie is het mogelijk dit variabelenmodel te reduceren. In figuur 6.1 staat het gereduceerd variabelenmodel weergegeven.



Figuur 6.1: gereduceerd variabelenmodel op grond van de resultaten.

Bij de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen, blijken de volgende variabelen van deze studie een significante bijdrage te leveren aan het onderscheid in typen:

- * de organisatiestructuur van scholen;
- * de manier van leiding geven van de schoolleiding.

Wat betreft de eerste variabele is oorspronkelijk in deze studie een onderscheid gemaakt in deelname van docenten en schoolleiding aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering ten aanzien van 22 onderscheiden taken. Uit de onderlinge correlaties bleek dat het weinig zinvol was om het

onderscheid in twee afzonderlijke beleidsfasen te maken. Vandaar dat deze fasen zijn samengevoegd met als gevolg dat verder in deze studie de deelname van docenten en schoolleiding aan de beleidsvoering is onderzocht.

De vraag is of dit onderscheid ook komt te vervallen indien andere geledingen in het onderzoek worden betrokken. Zo is het plausibel om te veronderstellen dat als het schoolbestuur mee had gedaan aan het onderzoek, er niet zulke hoge correlaties waren gevonden. Immers, het schoolbestuur bemoeit zich doorgaans meer met de beleidsvorming dan met de beleidsuitvoering (cf. Van Wieringen, 1989; Van Esch, 1988). Dit betekent dat de keuze om bij de deelname van geledingen een opsplitsing te maken tussen de fasen van beleidsvorming en beleidsuitvoering af-hankelijk dient te zijn van de te benaderen geledingen binnen scholen.

Verder bleek dat de apriori indeling van de 22 onderscheiden taken in een beheersmatig domein, een onderwijskundig domein danwel een 'contested zone' (verg. hoofdstuk 3) niet empirisch werd bevestigd. Uit de resultaten blijkt dat de 22 taken clusterden naar een onderwijskundig en beheersmatig domein. Een derde domein of invloedssfeer, de zogenaamde 'contested zone' van Hanson (1979) wordt in deze studie niet gevonden. Dit bevestigt het bestaan van twee domeinen of invloedssferen binnen schoolorganisaties, zoals door de dichotome benadering wordt verondersteld. Deze dichotome benadering gaat er tevens van uit dat er een duidelijke scheiding bestaat tussen deze twee domeinen. De resultaten van deze studie laten zien dat deze laatste veronderstelling niet houdbaar is. Met name de schoolleiding begeeft zich nadrukkelijk op het onderwijskundig domein.

De deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein, bleek een significante bijdrage te leveren aan het onderscheid in typen scholen naar beleidsvoerend vermogen.

De tweede hierboven genoemde variabele, de manier van leiding geven van de schoolleiding, valt uiteen in twee componenten, te weten de betrokkenheid van de schoolleiding en de toegankelijkheid van de schoolleiding. Deze laatste component blijkt een significante bijdrage te leveren aan het onderscheid in typen scholen naar beleidsvoerend vermogen.

Verder zijn in deze studie de samenhangen onderzocht tussen enerzijds de op basis van hun beleidsvoerend vermogen onderscheiden typen scholen en anderzijds het onderwijsprofiel van scholen, school- en situatiekenmerken en het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie en in een situatie van vergrote autonomie. Alleen bij de variabelen fusie, voedingsgebied, richting en het daadwerkelijk gevoerde beleid werden duidelijke verschillen tussen scholen gevonden door verschillen in beleidsvoerend vermogen. Met duidelijke verschillen wordt hier bedoeld dat de meest tegengestelde typen scholen naar beleidsvoerend vermogen (resp. scholen met een hiërarchisch en collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen) ook duidelijk tegengesteld scoorden op de hierboven aangegeven variabelen.

Daarnaast bleek er sprake te zijn van een samenhang tussen de concurrentiepositie van scholen en de daadwerkelijke beleidsvoering door scholen.

Hoe is het bovenstaande gereduceerde variabelenmodel theoretisch te interpreteren?

In hoofdstuk 1 werd reeds aangegeven dat Marx een non-evaluatieve - méér domeinen benadering hanteert waar het de participatie van docenten aan besluitvormingsprocessen betreft. Marx veronderstelt dat scholen beter zijn toegerust om beleid te voeren als het absolute participatieniveau van docenten aan het besluitvormingsproces toeneemt. Op basis van de resultaten van deze studie lijkt deze veronderstelling houdbaar. De deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein blijkt op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen het grootst te zijn. Dit type scholen voeren ook het meeste beleid. Zo bezien is het hanteren van een non-evaluatieve - méér domeinen benadering theoretisch van belang.

Ten tweede blijkt de toegankelijkheid van de schoolleiding een belangrijke variabele te zijn voor het beleidsvoerend vermogen van scholen. In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat de schoolleiding die een grote mate van toegankelijkheid kent graag een en al oor wil zijn voor de problemen van docenten en veel moeite doet om docenten zoveel mogelijk bij het beleid van de school te betrekken. De resultaten van deze studie laten zien dat de toegankelijkheid van de schoolleiding het grootst is op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Anders geformuleerd: op scholen waar docenten het minst deelnemen aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein, is de schoolleiding het meest toegankelijk. Deze samenhang tussen de toegankelijkheid van de schoolleiding en de betrokkenheid van docenten bij het proces van beleidsvoering is mogelijk als volgt te beredeneren.

De toegankelijkheid van de schoolleiding zegt in wezen iets over de manier waarop de schoolleiding met docenten omgaat. Kenmerkend voor een meer toegankelijke schoolleiding is ons inziens dat zij een initiërende rol vervult bij het creëren van samenwerkingsverbanden (verg. hoofdstuk 1). Deze opstelling van de schoolleiding heeft tot doel de integratie van het hele team te bevorderen en lijkt met name zinvol als de betrokkenheid van docenten bij het proces van beleidsvoering gering is. Als echter deze betrokkenheid van docenten in grote mate is ontwikkeld, heeft een integratie van het hele team meer vorm gekregen en zijn samenwerkingsverbanden ook meer gerealiseerd. In een dergelijke situatie hoeft de schoolleiding niet meer initiërend op te treden, maar is eerder een procesmatige opstelling van de schoolleiding gewenst. Deze verschillende manieren om met docenten om te gaan (initiërend versus procesmatig) is ook terug te vinden in het onderscheid dat Marx heeft gemaakt in een inhoudelijk gerichte en procesgerichte schoolleiding (cf. Marx, 1975).

Het gegeven van deze studie dat op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen, in tegenstelling tot op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen, de toegankelijkheid van de schoolleiding minder ontwikkeld is, past ook in bovenstaande

redenering. Immers, op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen nemen docenten in grotere mate deel aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein. Op dit soort type school is dan ook een meer procesgerichte schoolleiding te verwachten.

De variabelen *de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein* en *de toegankelijkheid van de schoolleiding* zijn in wezen op te vatten als organisatorische variabelen. Het zijn variabelen die betrekking hebben op de structuur van samenwerking binnen scholen. Dit impliceert dat op grond van het gereduceerd variabelenmodel van deze studie geconcludeerd mag worden dat met name organisatorische variabelen van belang zijn voor de mate waarin scholen zijn toegerust om beleid te voeren. Ter indicatie van het beleidsvoerend vermogen zijn dus met name variabelen van belang die verwijzen naar elementen van het organisatorische systeem van scholen.

Het gegeven dat de situatiekenmerken voedingsgebied en fusie samenhangen met het type beleidsvoerend vermogen van scholen, sluit aan bij de door Marx (1988) geformuleerde hypothese dat het beleidsvoerend vermogen van scholen verband houdt met de positie waarin scholen zich bevinden. In het kader van zijn organisatiekundige analyse van de OTO-gevalstudies toetst Marx de hypothese dat scholen met een hoog beleidsvoerend vermogen zich in een gunstiger positie bevinden dan scholen met een laag beleidsvoerend vermogen. In dit verband is Marx de leerlinginstroom en de fusiedruk van de onderzochte scholen nagegaan. De gegevens van het OTO-onderzoek ondersteunen bovenstaande hypothese: scholen met een hoog beleidsvoerend vermogen bevinden zich inderdaad in een gunstiger positie. Deze scholen hebben minder last van een stilstand of daling van de leerlinginstroom met de daaruit voortvloeiende fusiedruk dan scholen met een laag beleidsvoerend vermogen. Wel merkt Marx hierbij op dat de hypothese in het midden laat of een laag beleidsvoerend vermogen oorzaak of gevolg is van een fusiedruk of fusieperikelen. Zwakke beleidsvoering kan weliswaar een van de oorzaken zijn van fusieperikelen, maar fusieperikelen zelf kunnen mogelijk ook een oorzaak zijn van een afnemend beleidsvoerend vermogen. Immers, door fusieperikelen kunnen binnen scholen gemakkelijk conflicten ontstaan waardoor de relaties in de school langdurig kunnen worden verstoord.

Het onderscheid tussen scholen met een laag en hoog beleidsvoerend vermogen is op grond van de resultaten van deze studie niet hanteerbaar. Wel blijkt uit deze studie dat afhankelijk van het type beleidsvoerend vermogen scholen in een gunstiger positie verkeren, wat betreft de leerlinginstroom en de fusiedruk. Met name het onderscheid tussen scholen met een collegiaal en hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen is in dit kader relevant, omdat deze twee typen scholen het meest van elkaar verschillen wat betreft het beleidsvoerend vermogen.

Zo blijkt dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen meer leerlingen betrekken uit de drie onderscheiden voedingsgebieden (vestigingsplaats, directe omgeving en

wijde omgeving) dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Tevens blijkt dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen minder vaak in het verleden betrokken zijn geweest bij een fusie dan scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Deze gegevens doen vermoeden dat scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen, in tegenstelling tot scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen, een grotere leerlinginstroom hebben en als gevolg daarvan mogelijk minder fusieperikelen achter de rug hebben. Hiermee is derhalve een ondersteuning gevonden voor de hierboven aangegeven hypothese.

Het gegeven dat het schoolkenmerk richting samenhangt met het type beleidsvoerend vermogen van scholen is moeilijker theoretisch te interpreteren. Zowel uit deze studie als het onderzoek van Van Marwijk Kooy-von Baumhauer (1984) blijkt dat op protestants-christelijke scholen docenten meer verantwoordelijkheden krijgen en meer betrokken zijn bij het proces van beleidsvoering dan op openbare scholen. Katholieke scholen nemen in deze een middenpositie in. De vraag is in hoeverre de vormgeving van de structuur van samenwerking binnen een school, gebaseerd is op principes van levensbeschouwelijke aard. Uitgaande van de gedachte dat de organisatiestructuur van de school een middel is om de onderwijskundige doelstellingen van de school te realiseren, kan deze vraag verbreed worden naar de vraag in hoeverre de onderwijskundige doelstellingen van de school gebaseerd zijn op principes van levensbeschouwelijke aard. Hiermee raakt deze vraag de kern van de vrijheid van onderwijs (verg. hoofdstuk 2). Het zou te ver voeren om hier op deze fundamentele vraag in te gaan. Volstaan wordt met het aangeven van de hierboven beschreven constatering.

Tenslotte wordt ingegaan op de gevonden samenhang tussen het situatiekenmerk concurrentiepositie en de beleidsvoering door scholen. Scholen worden geconfronteerd met randvoorwaarden die in principe los staan van het beleid van de school. Zij kunnen echter wel reageren op deze randvoorwaarden door specifiek beleid te voeren en daardoor invloed uit te oefenen op deze randvoorwaarden (cf. Marx, 1988). Mogelijk is dat scholen eerder geneigd zullen zijn beleid te voeren als ze geconfronteerd worden met uiteenlopende randvoorwaarden.

De concurrentiepositie van scholen is op te vatten als een van de randvoorwaarden van scholen. Vanuit de bovenstaande gedachte kan derhalve verwacht worden dat scholen die concurrentie hebben van andere scholen eerder geneigd zullen zijn beleid te voeren dan scholen die geen concurrentie hebben van andere scholen. De resultaten van deze studie vormen een indicatie voor de houdbaarheid van deze veronderstelling. Immers, het blijkt dat scholen die concurrentie hebben van andere scholen meer beleid voeren dan de school die geen concurrentie heeft van andere scholen.

6.10 Kanttekeningen bij deze studie

Een *eerste kanttekening* die bij deze studie geplaatst kan worden betreft de respons. Van de 196 aangeschreven scholen bleken er 39 bereid te zijn om in principe aan het onderzoek deel te nemen. Naar deze 39 scholen zijn de vragenlijsten verstuurd. In totaal zijn van 26 scholen vragenlijsten retour ontvangen, hetgeen betekent dat 13 scholen ondanks toezegging niet hebben meegedaan aan het onderzoek. Van de 26 scholen die wel hebben meegedaan zijn er, vanwege onvoldoende respons binnen de school, uiteindelijk 23 geselecteerd voor verder onderzoek.

Deze geringe bereidheid van scholen om mee te doen aan het onderzoek (39 van de 196 benaderde scholen = circa 20%) doet de vraag rijzen of toekomstig grootschalig veldonderzoek naar onderwerpen die vergelijkbaar zijn met die van deze studie 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 deze studie 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 bestrijden.

Een mogelijke verklaring voor de geringe bereidheid van scholen om mee te doen aan het onderzoek is wellicht gelegen in de gehanteerde onderzoeksmethode. Het gebruik van schriftelijke vragenlijsten met gesloten antwoordcategorieën heeft als nadeel dat het onderzoek, gezien vanuit het oogpunt van de respondent, een tamelijk onpersoonlijk karakter heeft. Hierdoor is het gevaar aanwezig dat de gebruikte vragenlijsten respondenten onvoldoende motiveren. Hylkema (1990) ondervond dezelfde problemen bij zijn onderzoek; hij houdt in dit kader een pleidooi voor het casestudie-onderzoek. Deze onderzoeksmethode heeft, in tegenstelling tot een survey-onderzoek, het belangrijke voordeel dat respondenten ervaren dat hun unieke bijdrage door de onderzoeker serieus wordt genomen.

Onderschrijving van dit pleidooi impliceert echter dat de mogelijkheid om te generaliseren verdwijnt, waardoor de externe validiteit van het onderzoek gering is. Immers, op basis van case-studies is het niet meer mogelijk de resultaten bij de onderzochte gevallen geldig te verklaren voor de totale populatie dan wel voor relevante subpopulaties waarvan de onderzochte gevallen deel uitmaken. Generaliseerbaarheid vereist een combinatie van theoretische en statistische steekproefprocedures.

Deze procedures zijn in deze studie gebruikt. Echter, door het groot aantal uitvallers staat de generaliseerbaarheid van deze studie onder druk. Door het kleine aantal scholen dat in het onderzoek betrokken is, neemt de betrouwbaarheid van de onderzochte gegevens voor de totale

populatie sterk af¹. 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 deze studie gehanteerde onderzoeksmethode gewenst. Hiertoe worden de volgende drie alternatieven geformuleerd:

1. Een persoonlijke benadering binnen het grootschalig veldonderzoek. Hierbij valt dan onder andere te denken aan het persoonlijk afleveren en ophalen van de schriftelijke vragenlijst bij scholen door een lid van het onderzoeksteam in plaats van een verzending per post.

Een andere mogelijkheid in deze is het afnemen van schriftelijke vragenlijsten onder persoonlijke begeleiding. Hiermee wordt bedoeld dat individuele respondenten dan wel groepen van respondenten (maximaal 4 of 5 mensen) de schriftelijke vragenlijsten invullen in aanwezigheid van een lid van het onderzoeksteam;

2. Uitsluitend casestudie-onderzoek. Wel is het voor de theorieontwikkeling van belang dat er dan meta-analyses plaatsvinden op de reeds verrichte case-studies. Door een dergelijke meta-analyse wordt het mogelijk om een theorie te ontwikkelen die op een groot aantal onderzochte gevallen van dezelfde soort van toepassing is. Op deze wijze wordt de reikwijdte van de theorie vergroot en is er sprake van een toetsing van de theorie. Een dergelijke toetsing van de theorie, zoals gebruikelijk binnen de gefundeerde theorie-benadering (Glaser & Strauss, 1976; Wester, 1984), heeft dan betrekking op de inhoud van de gevonden relaties. Duidelijk mag zijn dat een toetsing in de zin van een controle van de generaliseerbaarheid van de resultaten dan niet meer tot de mogelijkheden behoort, hetgeen bij het eerste alternatief wel het geval is;

3. Een combinatie van bovenstaande twee alternatieven. Er zijn reeds enkele schoolorganisatiestudies verricht waarbij deze onderzoeksopzet is gehanteerd (cf. Van Esch, 1988; Hylkema, 1990).

Een *tweede kanttekening* die bij deze studie kan worden geplaatst betreft het tweede deel van de probleemstelling over de betekenis van het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie.

Zoals in hoofdstuk 3 werd aangegeven was er ten tijde van de opzet én uitvoering van deze studie feitelijk nog geen sprake van een gedereguleerd onderwijsbestel binnen de onderzochte onderwijssoort (AVO/VWO). Dit heeft ertoe geleid dat de afhankelijke variabele *het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie* als volgt is

¹ De gerapporteerde power waarden in deze studie liggen, zelfs bij een ophoging van de significantiegrens ($p < 0.10$), niet boven de .50.

geoperationaliseerd: onderzocht is in welke mate scholen gebruik *denken* te maken van de geboden beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie.

De vraag die hierbij gesteld kan worden is de vraag naar de betrouwbaarheid van de gegevens. Immers, met het meten van intentioneel gedrag wordt alleen maar inzicht verkregen in de mogelijke handelingsopties van scholen. Op basis van deze gegevens kunnen geen uitspraken gedaan worden over het feitelijk gedrag van scholen. Hierdoor blijft het de vraag of scholen datgene wat ze denken te zullen doen in de nabije toekomst ook feitelijk zullen doen.

In deze studie is uitgegaan van de gedachte dat de betrouwbaarheid van de gegevens die betrekking hebben op het toekomstig gedrag van scholen wordt vergroot als daarnaast ook het feitelijk gedrag van scholen wordt onderzocht. Daarbij is van de veronderstelling uitgegaan dat de aanwezige organisatorische condities niet alleen het feitelijk gedrag van scholen bepalen, maar dat deze organisatorische condities tevens als referentiekader fungeren voor het intentionele gedrag van scholen. Dit laatste houdt in dat in deze studie verondersteld is dat de respondenten bij de inschatting van het toekomstig handelen van hun school uitgaan van wat er op dat moment, gegeven de huidige organisatorische vormgeving van hun school, mogelijk is. Op grond van deze aanname mag derhalve verwacht worden dat de respondenten een reële inschatting maken van het toekomstig handelen van hun school. Met een reële inschatting wordt dan bedoeld dat het intentionele gedrag en het feitelijk gedrag uiteindelijk niet ver uit elkaar zullen liggen.

Indien in deze studie zou blijken dat de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen ook werd teruggevonden voor een situatie van vergrote autonomie, dan zou deze veronderstelling plausibel zijn. Uit de resultaten van deze studie blijkt echter dat de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van beleidsruimte niet werd teruggevonden voor een situatie van vergrote autonomie. Door het ontbreken van een duidelijke eensgezindheid tussen de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak met betrekking tot het intentionele gedrag van scholen werd het trekken van conclusies op het niveau van de school als geheel bemoeilijkt. Hierdoor was het nauwelijks mogelijk om trends te ontdekken die inzicht geven in de vraag of de gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen verschillen in het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie. Dit betekent derhalve dat op basis van de resultaten van deze studie 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 niet eenduidig kan worden beantwoord. In het kader van het onderwijsbeleid in de richting van deregulering valt het te betreuren dat deze vraag door deze studie niet beantwoord kan worden. 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. Deze studie had een eerste bijdrage

kunnen leveren aan de empirische verificatie van deze veronderstelling. Het bovenstaande maakt duidelijk dat dit echter niet gelukt is. Hierdoor blijft het voorsnog de vraag of de veronderstelling achter het dereguleringsbeleid van de overheid dat scholen de hen 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 (zie ook paragraaf 6.11, aanbeveling 4).

6.11 Implicaties en aanbevelingen voor de theorievorming en het onderzoek naar schoolorganisaties

Het concept beleidsvoerend vermogen

Gezien het feit dat in deze studie het concept beleidsvoerend vermogen een belangrijke plaats inneemt, begint deze paragraaf met een kritische bespreking van dit concept. Deze bespreking heeft betrekking op het meerdimensionele karakter van het concept beleidsvoerend vermogen.

Marx heeft in een drietal publicaties het concept beleidsvoerend vermogen uitgewerkt. Bij vergelijking van deze publicaties moet de voorlopige conclusie zijn dat de inhoud van dit concept per publicatie nogal verschilt.

Zo bespreekt hij tijdens de studieconferentie 'autonomie van scholen en deregulering', die door het ITS werd georganiseerd, een zevental condities die van invloed zijn op het beleidsvoerend vermogen van scholen (cf. Marx, 1987). Deze condities hebben met name betrekking op de betekenis van de schoolcultuur voor het beleidsvoerend vermogen.

Naar aanleiding van de bevindingen van het OTO-onderzoek wordt door Marx het beleidsvoerend vermogen geïndiceerd door vijf groepen kenmerken van scholen (cf. Marx, 1988). Deze kenmerken zijn deels op te vatten als voorwaarden voor het beleidsvoerend vermogen van scholen en hebben deels betrekking op de omvang van het beleidsvoerend vermogen (verg. hoofdstuk 1).

In zijn afscheidscollage tenslotte, wordt het beleidsvoerend vermogen erg ruim opgevat. Het heeft dan niet alleen betrekking op "het zich open stellen voor behoeften die vanuit de omgevingswereld op de school afkomen", maar bevat daarnaast "echter ook het vermogen om leerlingen meer of minder indringend te vormen in verband met onderscheiden onderwijskundige en daarmee samenhangende pedagogische, maatschappelijke en levensbeschouwelijke waarden" (Marx, 1990, 9).

Deze verschillende uitwerkingen bevorderen de conceptuele eenduidigheid en helderheid van het begrip beleidsvoerend vermogen niet. Er is echter ook een overeenkomst aan te treffen tussen

de diverse uitwerkingen. Dit betreft het feit dat in het beleidsvoerend vermogen twee elkaar versterkende componenten zijn vervat, te weten:

- * een organisatorische component. Deze component heeft betrekking op "de structuur van de samenwerking in de school, die basis is voor de vorming en de uitvoering van beleid" (Marx, 1990, 16);
- * een cultuurcomponent. Deze component bevat "het geheel van de geïnternaliseerde opvattingen, waarden en normen, kenmerkend voor de schoolpopulatie, waaronder de opvattingen, waarden en normen, die ten grondslag liggen aan de professionele 'skills' die in de school worden aangewend" (Marx, 1990, 17).

In deze studie is de uitwerking van het beleidsvoerend vermogen zoals door Marx beschreven naar aanleiding van het OTO-onderzoek als uitgangspunt genomen. De reden hiervoor is dat deze uitwerking de meeste concrete aangrijpingspunten bood voor een empirisch onderzoek naar het beleidsvoerend vermogen van scholen.

De vijf groepen kenmerken van scholen die daarbij als indicatoren worden opgevat voor het beleidsvoerend vermogen zijn:

1. Kenmerken die betrekking hebben op de mate waarin een school behoefte heeft aan beleid als coördinatiemechanisme:
 - * de omvang van de school;
 - * de aard en 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 docentencorps moet niet te autonoom functioneren.
4. Kenmerken die betrekking hebben op de schoolcultuur:
 - * homogeniteit van het docentencorps;
 - * 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.

Deze opsomming van kenmerken leidt tot de constatering dat het concept beleidsvoerend vermogen complex is en meerdere dimensies omvat. Om dit laatste te verduidelijken worden de onderscheiden groepen kenmerken hieronder kort besproken.

De eerste groep kenmerken bevat als eerste kenmerk de omvang van de school. Dit kenmerk is op te vatten als *een formeel schoolkenmerk*. De andere twee genoemde kenmerken hebben betrekking op de leerlingbegeleiding. Deze kenmerken zijn goed vergelijkbaar met de component *de betekenis van de begeleiding van leerlingen voor het onderwijs*, zoals door Marx (1975) wordt onderscheiden in zijn onderwijskundig-organisatorische modellen. Deze component valt binnen het onderwijskundig systeem van het meso-niveau. Zo bezien is de aard en structurering van de leerlingbegeleiding derhalve op te vatten als een systeemcomponent van de onderwijskundige modellen op meso-niveau.

Onder de tweede en derde groep kenmerken worden kenmerken besproken die duidelijk betrekking hebben op de structuur van de samenwerking binnen de school. Deze kenmerken zijn goed vergelijkbaar met het element *de verhouding tussen schoolleiding en (groepen van) leraren met betrekking tot het proces van beleidsvorming en van leiding der uitvoering* dat Marx onderscheidt binnen zijn onderwijskundig-organisatorische modellen. Dit modelement heeft betrekking op het organisatorische systeem van de school. Zo bezien zijn de tweede en derde groep kenmerken op te vatten als een element van de organisatiemodellen.

De vierde groep kenmerken heeft betrekking op de schoolcultuur. De genoemde kenmerken verwijzen naar de hierboven aangegeven cultuurcomponent van het beleidsvoerend vermogen. De kenmerken zijn op te vatten als *elementen en componenten van de door Marx onderscheiden cultuurmodellen* (cf. Marx, 1986).

De vijfde groep kenmerken wordt in navolging van Marx vanwege hun ambivalente karakter niet nader besproken.

Dit alles leidt tot de conclusie dat het concept beleidsvoerend vermogen vier verschillende soorten variabelen omvat, namelijk:

- * een achtergrondvariabele: de omvang van de school;
- * onderwijskundige variabelen: de aard en structurering van de leerlingbegeleiding;
- * organisatorische variabelen: onderscheiden aspecten van de organisatiestructuur;
- * cultuurvariabelen: onderscheiden aspecten van de schoolcultuur.

Met behulp van deze uitwerking is de meerdimensionaliteit en complexiteit van het concept beleidsvoerend vermogen duidelijk aangegeven. Voor het beleidsvoerend vermogen opgevat als theoretische variabele is dit meerdimensionele en abstracte karakter niet problematisch. Voor een betrouwbare en valide operationalisatie vormt het meerdimensionele en abstracte karakter van deze theoretische variabele echter wel een probleem. Immers, in de operationaliseringsfase moet een meerdimensionele theoretische variabele omgezet worden tot een eendimensionele empiri-

sche variabele. Hierdoor treedt er een spanningsveld op tussen het begrip-zoals-bedoeld en het begrip-zoals-gemeten. Dit spanningsveld wordt groter naarmate een theoretische variabele abstracter is en meerdere dimensies omvat (cf. Smets, 1985).

Dit spanningsveld kan worden verminderd door het concept beleidsvoerend vermogen uitsluitend te definiëren als een organisatorische variabele. Het beleidsvoerend vermogen dient slechts geïndiceerd te worden door kenmerken die verwijzen naar de organisatiestructuur van scholen. Zo opgevat heeft het beleidsvoerend vermogen van een school betrekking op een subsysteem van de school, te weten het organisatorische systeem (zie ook paragraaf 6.9). De andere onderscheiden variabelen (achtergrondvariabele, onderwijskundige variabelen en cultuurvariabelen) worden dan losgekoppeld van het concept beleidsvoerend vermogen en kunnen als afzonderlijke theoretische variabelen onderscheiden worden. Met name de onderwijskundige variabelen en cultuurvariabelen zijn in dit kader interessant, daar deze verwijzen naar twee andere relevante subsystemen binnen de school, te weten het onderwijskundig subsysteem en het culturele subsysteem. Op deze manier is het mogelijk de school als systeem begripsmatig te beschrijven vanuit verschillende aspecten, afhankelijk van het aantal te onderscheiden subsystemen (verg. Marx, 1975).

Het bovenstaande impliceert dat het concept beleidsvoerend vermogen in de gewijzigde betekenis zeer goed inpasbaar is binnen de oorspronkelijke onderwijskundig-organisatorische modellen van Marx. Het beleidsvoerend vermogen van scholen heeft dan met name betrekking op het modelement dat Marx benoemt als de verhouding tussen de schoolleiding en leraren met betrekking tot de processen van beleidsvorming en van leiding der uitvoering. Zo gezien is het concept beleidsvoerend vermogen een nieuwe aanduiding voor een reeds eerder onderscheiden element van de organisatorische modellen.

Een belangrijk voordeel van deze implicatie is dat het concept beleidsvoerend vermogen begripsmatig eenduidiger kan worden gepreciseerd en gereduceerd. Op deze manier wordt voorkomen dat dit concept een 'containerbegrip' wordt. Hiermee wordt bedoeld op de tendentie om de verschillende inhoudelijke aspecten die van belang geacht worden voor het functioneren van de schoolorganisatie samen te brengen onder de term beleidsvoerend vermogen.

Bovendien heeft de voorgestelde reductie als voordeel dat hierdoor het reeds eerder aangegeven operationaliseringsprobleem wordt verminderd. Weliswaar blijft de theoretische variabele beleidsvoerend vermogen in de 'uitgeklede versie' abstract en meerdimensioneel, maar in vergelijking met de in deze studie gehanteerde uitwerking van het beleidsvoerend vermogen wordt het meerdimensionele karakter aanzienlijk teruggebracht.

Aanbeveling 1: Toekomstig schoolorganisatieonderzoek zou er goed aan doen het concept beleidsvoerend vermogen te indiceren door middel van kenmerken die verwijzen naar de organisatiestructuur van scholen. In dit kader zijn met name de verhouding tussen de schoolleiding en docenten met betrekking tot processen van beleidsvoering relevant.

De professionele oriëntatie van docenten

Een belangrijk resultaat van deze studie is dat er verschillen bestaan tussen scholen in de mate waarin docenten betrokken zijn bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein. Dit gegeven verwijst naar verschillen in de professionele oriëntatie van docenten. In dit kader is het door Hoyle (1975) gemaakte onderscheid tussen een 'restricted professionalism' en een 'extended professionalism' van docenten interessant.

Het begrip 'restricted professionalism' heeft betrekking op het type docent dat zich autonoom opstelt en de sleutel tot goed onderwijs alleen ziet in degelijk vakonderwijs. Andere kenmerken van dit beperkt professioneel handelen betreffen onder meer het geïsoleerd percipiëren van klasgebeurtenissen, een beperkte betrokkenheid op andere dan lesgevende activiteiten en een uitsluitend vakspecifieke visie op leermethoden. De 'restricted' professional is dus vooral vakinhoudelijk en vakdidactisch georiënteerd en daarmee sterk gericht op de alledaagse beroepsuitoefening in de klas.

Het begrip 'extended professionalism' daarentegen verwijst naar het type docent dat gezamenlijk beleid en besluitvorming op vakinhoudelijk en vakoverstijgend niveau noodzakelijk acht voor de realisatie van goed onderwijs. Daarnaast wordt dit type docent onder meer gekenmerkt door het relateren van klasgebeurtenissen aan het beleid en de doelen van de school, het benadrukken van professionele samenwerking alsmede een grote betrokkenheid bij andere dan lesgevende activiteiten. De 'extended' professional is dus meer vakoverstijgend georiënteerd en vooral gericht op het functioneren als lid van de schoolorganisatie.

Het is theoretisch interessant om dit onderscheid in twee soorten professionaliteit van docenten te integreren binnen het concept beleidsvoerend vermogen, opgevat als modelement van het organisatorisch systeem van scholen (zie eerste aanbeveling). Immers in deze opvatting heeft het beleidsvoerend vermogen met name betrekking op de verhouding van schoolleiding en docenten met betrekking tot het proces van beleidsvoering. Bepalend voor deze verhouding is de professionele oriëntatie van docenten en schoolleiding. Het begrippenpaar 'restricted professionalism' en 'extended professionalism' is uitermate geschikt om deze verhouding voor wat betreft de professionele oriëntatie van docenten te beschrijven. Op deze manier wordt het beleidsvoerend vermogen gerelateerd aan de aard van de professionaliteit van docenten. Een belangrijke vraag in deze betreft het geschiktheidsverband tussen het type beleidsvoerend vermogen en de soort professionaliteit van docenten.

Toekomstig schoolorganisatieonderzoek zou zich op dit geschiktheidsverband moeten richten. In dat kader zijn de volgende vragen van belang. Zijn er verschillen tussen docenten met betrekking tot hun professionele oriëntatie in termen van een 'restricted professionalism' en een 'extended professionalism'? In hoeverre worden verschillen tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen bepaald door verschillen in de professionele oriëntatie van docenten?

De resultaten van deze studie doen vermoeden dat het beleidsvoerend vermogen van scholen en de professionele oriëntatie van docenten aan elkaar gerelateerd zijn. Opgemerkt moet worden dat in deze studie slechts een klein aspect van de professionele oriëntatie van docenten is onderzocht, te weten de betrokkenheid bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein. Uitgaande van deze restrictie blijkt uit deze studie dat op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen docenten meer betrokken zijn bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein dan op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Dit kan gezien worden als een indicatie voor het gegeven dat op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen docenten werkzaam zijn met een meer 'extended professionalism'. Op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen daarentegen zijn docenten met een meer 'restricted professionalism' dominant.

Verder onderzoek dat primair gericht is op de hierboven geformuleerde vragen is nodig om meer definitieve conclusies te kunnen trekken.

Aanbeveling 2: Binnen het toekomstig schoolorganisatieonderzoek is het gewenst de aandacht te richten op de professionele oriëntatie van docenten. Hiervoor is het begrippenpaar 'restricted professionalism' en 'extended professionalism' geschikt. Centraal in dit onderzoek dient de relatie tussen de professionele oriëntatie van docenten en het beleidsvoerend vermogen van scholen te staan.

De professionele oriëntatie van de schoolleiding

Hierboven werd reeds gesteld dat naast de professionele oriëntatie van docenten tevens de professionele oriëntatie van de schoolleiding bepalend is voor de verhouding tussen de schoolleiding en docenten met betrekking tot processen van beleidsvorming en van leiding der uitvoering. Hieronder wordt op deze professionele oriëntatie van de schoolleiding ingegaan.

Kenmerkend voor de rol van schoolleiders is dat zij enerzijds verantwoordelijkheden hebben die te maken hebben met management en leiderschap en anderzijds (semi-)professionals zijn in onderwijskundige zin. In Nederland is het gebruikelijk en tot voor kort ook een vereiste geweest dat de schoolleiders eerst een aantal jaren behoren tot het professionele docentencorps waarna ze doorstromen tot de meer bureaucratische positie van manager van een school. Als managers van scholen geven zij dan leiding aan de professionals binnen de school. Zo opgevat

kan de professionele oriëntatie van schoolleiders gerelateerd worden aan de concepten leiderschap en professionaliteit.

In dit kader is het door Hughes (1975, 1985) ontwikkelde concept 'the professional-as-administrator' interessant. In zijn conceptualisering van het professional-as-administrator verschijnsel onderscheidt hij twee subrollen die sterk aan elkaar gerelateerd zijn, te weten de rol van de 'leading professional' (LP) en de rol van de 'chief executive' (CE). De eerste rol (LP) omvat activiteiten die primair een professioneel karakter in onderwijskundige zin hebben en de tweede rol (CE) omvat activiteiten die primair een uitvoerend (management) karakter hebben. In de visie van Hughes is de rol van schoolleider dan ook tweeledig op te vatten. De schoolleider is "the chief executive of a professionally staffed organisation, and may also be regarded as the leading professional of that organisation" (Hughes, 1975, 302). Op basis van onderzoek komt hij tot de bevinding dat deze twee aspecten van de rol van de schoolleiding nauw met elkaar samenhangen. Veel schoolleiders handelen niet bij sommige aspecten als 'leading professional' en bij andere aspecten als 'chief executive'. Integendeel, veel schoolleiders slagen erin om deze twee conflicterende aspecten van hun totale rol te integreren. Dit geldt ook voor schoolleiders in Nederland (cf. Dolmans, 1990).

De resultaten van deze studie kunnen ook opgevat worden als een bevestiging van dit beeld. Het blijkt dat op alle onderzochte scholen de schoolleiding zowel in grote mate deelneemt aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein als binnen het onderwijskundig domein. Schoolleiders zijn dus zowel op het niveau van het beheer als op het niveau van het onderwijs actief betrokken bij het proces van beleidsvoering.

In het verlengde van de tweede aanbeveling is het theoretisch interessant om het concept van de 'professional-as-administrator' te integreren binnen het concept beleidsvoerend vermogen van scholen. Op deze manier wordt het beleidsvoerend vermogen niet alleen gerelateerd aan de professionele oriëntatie van docenten, maar ook aan de professionele oriëntatie van de schoolleiding. Ook hierbij vormt het geschiktheidsverband tussen het type beleidsvoerend vermogen en de professionele oriëntatie van de schoolleiding een belangrijk aandachtspunt. Toekomstig schoolorganisatieonderzoek zou zich op dit aandachtspunt moeten richten. In dat kader zijn de volgende vragen van belang. Zijn er verschillen tussen schoolleiders met betrekking tot hun professionele oriëntatie in termen van een integratie van de subrollen LP en CE? In hoeverre worden verschillen tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen bepaald door verschillen in de professionele oriëntatie van schoolleiders?

Aanbeveling 3: Naast onderzoek naar de professionele oriëntatie van docenten is onderzoek naar de professionele oriëntatie van de schoolleiding gewenst. Hiervoor is het concept 'the professional-as-administrator' met het onderscheid in de twee subrollen 'chief executive' en 'leading professional' bruikbaar. In dit type onderzoek dient de relatie tussen de professionele oriëntatie van de schoolleiding en het beleidsvoerend vermogen van scholen centraal te staan.

Replicatieonderzoek

In deze studie is onderzocht of er sprake was van een geschiktheidsverband tussen gradaties van beleidsvoerend vermogen en gradaties van beleidsruimte (cf. Marx, 1990). Bij een weinig ontwikkeld beleidsvoerend vermogen past een beperkte beleidsruimte als gevolg van externe regelgeving. Een sterk ontwikkeld beleidsvoerend vermogen daarentegen komt het beste tot uiting wanneer de beleidsruimte groot is. Dit betekent dat verschillen tussen het beleidsvoerend vermogen pas betekenis krijgen bij een verruiming van de beleidsruimte.

Op basis van de resultaten van deze studie wordt vooralsnog geen empirische ondersteuning gevonden voor een dergelijk geschiktheidsverband. Hiermee is echter nog niet gezegd dat zo'n geschiktheidsverband niet bestaat. Immers, dit geschiktheidsverband is in deze studie onderzocht met behulp van gegevens die betrekking hebben op het intentionele gedrag van scholen. Een definitieve empirische verificatie kan pas plaatsvinden in een situatie waarin er daadwerkelijk sprake is van een gedereguleerd onderwijsbestel. Hiervoor is een replicatie van deze studie in de nabije toekomst noodzakelijk, waarbij de resultaten van dit vervolgonderzoek kunnen worden vergeleken met de resultaten van deze studie. Op deze manier kan meer inzicht verkregen worden in de vraag of de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte in de huidige situatie ook wordt teruggevonden voor een situatie van vergrote autonomie. Slechts dan is het pas definitief mogelijk om na te gaan of verschillen tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen extra betekenis krijgen bij een verruiming van de beleidsruimte.

Aanbeveling 4: Vervolgonderzoek naar de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen is gewenst. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen in de vraag of er sprake is van een geschiktheidsverband tussen gradaties van beleidsvoerend vermogen en gradaties van beleidsruimte.

6.12 Implicaties en aanbevelingen voor het onderwijsbeleid

Gezien de inhoud van de hierboven geformuleerde vierde aanbeveling, zal bij de hieronder te bespreken implicaties en aanbevelingen voor het onderwijsbeleid uitgegaan worden van de resultaten die betrekking hebben op de huidige situatie. Verondersteld wordt dus dat de gevonden verbanden in de huidige situatie een goede indicatie vormen voor de te verwachten verbanden in een situatie waarin sprake is van een gedereguleerd onderwijsbestel.

Gedifferentieerd dereguleringsbeleid

Deze studie heeft duidelijk gemaakt dat het beleidsvoerend vermogen van scholen van invloed is op het voeren van beleid door scholen. Naarmate dit beleidsvoerend vermogen van scholen zich ontwikkelt in de richting van een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen, neemt het voeren van beleid door scholen toe. Deze toename van beleidsvoering door scholen, maakt dat scholen optimaal gebruik kunnen maken van de hen geboden beleidsruimte.

Dit gegeven is voor het onderwijsbeleid in de richting van deregulering en autonomievergroting van scholen van belang. Een belangrijke gedachte achter het dereguleringsbeleid van de overheid is dat vergroting van de zelfverantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen zal leiden tot een efficiënte en effectieve werking van het onderwijsbestel. Deze gedachte veronderstelt echter wel dat scholen de hen toebedachte zelfverantwoordelijkheid ('rentmeesterschap') ook op zich moeten nemen. Het overheidsbeleid in de richting van deregulering zal pas succesvol zijn indien scholen optimaal gebruik maken van de grotere beleidsruimte.

In dit kader zal de overheid het beleidsvoerend vermogen van scholen serieus in acht moeten nemen. In dat verband dient zich voor de overheid het probleem aan dat scholen verschillen in de mate waarin ze beschikken over beleidsvoerend vermogen en daardoor over mogelijkheden om een eigen beleid te voeren. Uitgaande van deze situatie zullen sommige scholen vergaand in staat zijn om de grotere beleidsruimte als gevolg van deregulering optimaal te benutten. Andere scholen echter zullen veel problemen ondervinden als door het streven naar deregulering en autonomievergroting er een appèl wordt gedaan op hun beleidsvoerend vermogen dat ze niet waar kunnen maken.

Tegen deze achtergrond is een gedifferentieerd dereguleringsbeleid, waarbij rekening gehouden wordt met verschillen tussen scholen naar beleidsvoerend vermogen gewenst. Afhankelijk van de mate waarin het beleidsvoerend vermogen van scholen is ontwikkeld, zullen in het kader van dit beleid, sommige scholen wat meer dan andere scholen in de gelegenheid gesteld moeten worden om - onder bepaalde voorwaarden - door schoolontwikkeling hun beleidsvoerend vermogen te bevorderen. Het dereguleringsbeleid van de overheid dient dus gepaard te gaan met stimulerende maatregelen ('incentives') waardoor alle scholen in gelijke mate in staat worden gesteld om hun autonomie vorm te geven.

Voor de legitimatie van dit gedifferentieerd dereguleringsbeleid kan gebruik gemaakt worden van de door Rawls ontwikkelde theorie van sociale rechtvaardigheid (cf. Rawls, 1973). Centraal uitgangspunt van deze theorie is de volgende algemene opvatting van rechtvaardigheid: "All social primary goods - liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of self-respect - are to be distributed equally unless an unequal distribution of any or all of these goods is to the advantage of the least favored" (Rawls, 1973, 303).

Ter concretisering van deze algemene opvatting formuleert Rawls een aantal principes voor sociale rechtvaardigheid. Deze principes dienen richtinggevend te zijn voor de toekenning van fundamentele rechten en plichten en dienen tevens de verdeling van sociale en economische voordelen te reguleren.

In het kader van een gedifferentieerd dereguleringsbeleid is met name het door Rawls onderscheiden differentiatie principe relevant. De achterliggende idee van dit principe is dat "the social order is not to establish and secure the more attractive prospects of those better off unless doing so is to the advantage of those less fortunate" (Rawls, 1973, 75). Het differentiatie principe behelst dan het principe dat ongelijke beginsituaties die het gevolg zijn van natuurlijke toevalligheden en/of sociale omstandigheden op de een of andere manier gecompenseerd dienen te worden. Het differentiatieprincipe houdt dus in dat, teneinde werkelijke gelijke kansen te waarborgen, de samenleving meer aandacht moet geven aan de minst bedeelden dan aan de bevoorrechten. Door expliciet uit te gaan van de beginsituatie handelt men in de geest van de idee dat effecten van natuurlijke toevalligheden en sociale omstandigheden moeten worden verzacht. Niemand mag van deze toevalligheden (contingenties) profiteren tenzij dit bijdraagt aan de vergroting van het welzijn van anderen.

Deze extra bevoorrechting van de minst bedeelden zal, in de visie van Rawls, een positieve uitwerking hebben op de gehele samenleving. Dus een verbetering van de situatie van de minst bedeelden zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een verbetering van de situatie van iedereen. Zo opgevat is het algemeen maatschappelijk belang gebaat bij een bevoorrechting van de minst bedeelden.

In het verlengde van het bovenstaande zijn in het kader van een gedifferentieerd dereguleringsbeleid de volgende twee stimulerende maatregelen van belang:

1. Allereerst dient de nationale overheid de zelfdiagnose van scholen te faciliteren en te bevorderen. Wezenlijk bij deze zelfdiagnose is dat de betrokkenen zelf gegevens over hun eigen school verzamelen en interpreteren, om vervolgens op grond van deze interpretaties zelfstandig conclusies te trekken over het actueel functioneren van de school. Doel van deze zelfdiagnose is te komen tot besluitvorming over schoolverbetering en schoolontwikkeling, waardoor het functioneren van de school wordt verbeterd (cf. Voogt, 1989). Zo opgevat verschaft een zelfdiagnose van scholen de betrokkenen inzicht in het veranderingspotentieel van hun school. Belangrijke neveneffecten van een zelfdiagnose kunnen zijn (cf. Bunt & van Hees, 1991):

- * het vermogen tot zelfreflectie van de betrokkenen binnen de school wordt bevorderd;
- * de betrokkenheid bij schoolzaken die buiten het persoonlijke werkdomein liggen, wordt vergroot;
- * de beïnvloeding van de bereidheid bij de betrokkenen binnen de school om te veranderen neemt toe.

De taak van de overheid in deze is dan vooral gelegen in het verschaffen van voorlichting en het aanbieden van informatie over voorhanden zijnde instrumenten voor zelfdiagnose. Scholen moeten overtuigd worden van het nut van een zelfdiagnose. Tevens moeten scholen geïnformeerd worden over zaken als: welke instrumenten bestaan er voor zelfdiagnose; waar zijn deze instrumenten te verkrijgen en wat is de kwaliteit van de afzonderlijke instrumenten. Op deze manier wordt het voor scholen mogelijk een verantwoorde keuze te maken voor een instrument dat het meest geschikt is voor hun specifieke situatie. Om de toegankelijkheid en het overzicht van de reeds ontwikkelde instrumenten voor scholen te vergroten, achten Bunt en van Hees (1991) het wenselijk om een databank in te stellen. Deze databank zou dan onder meer beschrijvingen van de verschillende instrumenten alsmede gegevens over hoe men deze instrumenten kan verwerven, moeten bevatten.

Deze zelfdiagnose moet periodiek plaatsvinden. In het verlengde hiervan is het gewenst dat scholen, op basis van de resultaten van deze periodieke zelfdiagnose, een jaarverslag opstellen. Op deze manier krijgt de overheid een overzicht van de verschillen die er tussen scholen bestaan met betrekking tot hun beleidsvoerend vermogen. Met behulp van deze informatie kan de overheid beter rekening houden met verschillen tussen scholen, waardoor het gewenste gedifferentieerde dereguleringsbeleid effectiever kan plaatsvinden.

2. De tweede stimulerende maatregel van de overheid heeft betrekking op het faciliteren van nascholing die gericht is op de organisatie-ontwikkeling van scholen. De algemene doelstelling van organisatie-ontwikkeling is "het scheppen van voorwaarden en werkwijzen (bv. normen, waarden, wijzen van functioneren), die creatieve probleemoplossing mogelijk maken, dit als basisvoorwaarde om de school als organisatie haar taak en opdracht beter te laten vervullen" (Giesbers & van der Vegt, 1974, 524). Van essentieel belang voor de nascholing die gericht is op de organisatie-ontwikkeling van scholen is dat de opleidings- en vormingsactiviteiten gericht zijn op het team. Met het team wordt hier niet direct het hele team bedoeld, maar subgroepen van docenten en leden van de schoolleiding. Zo valt hierbij te denken aan trainingen voor bijvoorbeeld leden van de schoolleiding en docenten met coördinerende functies; docenten van een of meerdere leerjaren; docenten die hoofdzakelijk lesgeven in de onderbouw; docenten die voornamelijk lesgeven in de bovenbouw e.d..

Deze nascholing dient dus niet zozeer gericht te zijn op persoonlijke ontwikkeling door middel van individuele roltraining, maar juist op de ontwikkeling van de totale organisatie waarbij het team getraind wordt. Dit betekent dat deze nascholing opgevat moet worden als "een opleidings-

en vormingsactiviteit die de effectiviteit en de creativiteit van de groep als taakgeoriënteerd geheel wil verhogen" (Giesbers & van der Vegt, 1974, 526). De wenselijkheid en noodzaak van een teamgerichte nascholing ter optimalisering van het functioneren van de school als geheel wordt ook heden ten dage onderkend (cf. Van den Berg, 1991).

Het voornemen van het Ministerie van O & W om de gelden voor nascholing in de nabije toekomst rechtstreeks te laten toekomen aan de scholen zelf, maakt dat het belang van deze aanbeveling toeneemt. De nascholing zal als gevolg van dit beleid onderhevig worden aan het marktmechanisme van vraag en aanbod. Hierdoor bestaat het gevaar dat de nascholing die gericht is op organisatie-ontwikkeling van scholen, vanwege de geringe vraag door scholen, niet meer of nauwelijks wordt aangeboden door nascholingsinstanties. De overheid heeft dan ook in deze de belangrijke taak deze nascholing te garanderen. In het verlengde hiervan is het van belang dat de overheid, door middel van voorlichting en informatieverstrekking, scholen weet te overtuigen van het nut van deze nascholing. Scholen moeten leren inzien dat nascholing die gericht is op organisatie-ontwikkeling van scholen van wezenlijk belang kan zijn om adequaat in te kunnen spelen op ontwikkelingen die zich in hun omgeving afspelen.

Aanbeveling 5: Wil het overheidsbeleid in de richting van deregulering en autonomievergroting van scholen slagen, dan is een gedifferentieerd dereguleringsbeleid, waarbij rekening gehouden wordt met verschillen tussen scholen, gewenst. In dit kader dient de overheid de zelfdiagnose van scholen en de nascholing die gericht is op de organisatie-ontwikkeling te bevorderen.

Schaalvergroting

De resultaten van deze studie laten zien dat de complexiteit van de school, in termen van aantal onderwijstypen, geen duidelijke samenhang vertoont met het beleidsvoerend vermogen en in het verlengde daarvan niet van belang is voor de beleidsvoering door scholen. Deze bevinding is in het kader van de discussies over schaalvergroting interessant. Betekent dit nu immers dat schaalvergroting in het voortgezet onderwijs ongewenst is in het kader van de beleidsvoering door scholen?

Een belangrijk voordeel van schaalvergroting is dat hierdoor een reallocatie van financiële middelen kan plaatsvinden terwijl de totale omvang van de onderwijsbegroting voor het voortgezet onderwijs gehandhaafd blijft. Uitgaande van de huidige situatie dienen de vrijgekomen financiële middelen aangewend te worden om de de hierboven geformuleerde aanbeveling voor het onderwijsbeleid te effectueren. Dit betekent dat de vrijgekomen financiële middelen ingezet moeten worden ten behoeve van de informatievoorziening en voorlichting door de overheid met als doel de zelfdiagnose van scholen te bevorderen. Zoals hierboven reeds werd aangegeven is deze informatievoorziening en voorlichting onder andere gericht op een

vergroting van de vergelijkbaarheid en kwaliteit van de beschikbare instrumenten voor zelfdiagnose. Voor de bepaling van de kwaliteit van de beschikbare instrumenten is wetenschappelijk onderzoek vereist.

Daarnaast moeten de vrijgekomen financiële middelen ingezet worden voor de bevordering van de nascholing die gericht is op de organisatie-ontwikkeling van scholen. In het verlengde hiervan is het van wezenlijk belang dat nagegaan wordt in hoeverre de nascholingsactiviteiten ook daadwerkelijk geïmplementeerd zijn binnen scholen. Zo wordt inzicht verkregen in de effectiviteit van de nascholing. Ook voor deze evaluatie is wetenschappelijk onderzoek vereist.

Het beleid dat gericht is op schaalvergroting moet dus gepaard gaan met het stimuleren van de zelfdiagnose van scholen, de nascholing die gericht is op organisatie-ontwikkeling van scholen en de noodzakelijke wetenschappelijke evaluatie. Op deze manier is een vergelijking tussen het huidige beleid en het beleid dat gericht is op schaalvergroting mogelijk. Slechts dan kan de vraag in hoeverre grote scholen beter in staat zijn om beleid te voeren dan kleine scholen met behulp van onderwijskundige argumenten beantwoord worden.

Aanbeveling 6: Een onderwijsbeleid in de richting van schaalvergroting kan bevorderlijk zijn voor de beleidsvoering van scholen mits het samengaat met beleid gericht op het stimuleren van de zelfdiagnose van scholen, een nascholingsbeleid dat gericht is op de organisatie-ontwikkeling van scholen en de noodzakelijke wetenschappelijke evaluatie. Met een dergelijk integraal beleid kan, meer dan nu het geval is, de wenselijkheid en de noodzaak van schaalvergroting onderwijskundig worden onderzocht.

6.13 Implicaties en aanbevelingen voor de praktijk van het schoolorganisatieadvieswerk

In paragraaf 6.3 werd de vraag gesteld in hoeverre de in deze studie gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen overeenkomen met de door Marx onderscheiden organisatie-modellen in termen van beleidsvoerend vermogen. Deze vraag heeft betrekking op de descriptieve waarde van de modellen. In deze paragraaf staat de diagnostische waarde van de organisatie-modellen in termen van beleidsvoerend vermogen centraal.

De organisatie-modellen in termen van beleidsvoerend vermogen kunnen als referentiekader gebruikt worden voor de beschrijving, diagnose en interpretatie van problemen binnen scholen. Zowel in hoofdstuk 1 als in paragraaf 3 van dit hoofdstuk werd reeds aangegeven dat de modellen conceptueel consistent zijn beschreven. Binnen de afzonderlijke modellen is er sprake van een consistentie in die zin dat de componenten van de modellen op elkaar zijn afgestemd. Met behulp van plausible redeneringen heeft Marx de modellen zo geconstrueerd dat de waarde

van componenten binnen een model bij elkaar passen. De diagnostische waarde van de modellen is gerelateerd aan deze consistente redeneringen of argumentatielijnen.

De modellen kunnen gebruikt worden als instrument voor een schoolbeschrijving. Op grond van deze schoolbeschrijving wordt de diagnostische aanpak van problemen binnen scholen vereenvoudigd. Inconsistenties tussen componenten van een model kunnen dan worden beschouwd als een signaal voor het aanwezig zijn van spanningen en problemen. Door vervolgens gebruik te maken van de argumentatielijnen waarmee de consistentie van de modellen plausibel zijn beredeneerd, is het mogelijk de problemen te analyseren en op te lossen.

Daarnaast kunnen de organisatie modellen in termen van beleidsvoerend vermogen gebruikt worden als instrument voor schoolontwikkeling. De onderscheiden modellen zijn te plaatsen in een schoolontwikkelingsveld (cf. De Caluwé, Marx & Petri, 1988; Marx, 1990). Dit schoolontwikkelingsveld is op te vatten als een modelmatige schets waarbij scholen zich langs opeenvolgende fasen of stadia kunnen ontwikkelen. De modellen worden op deze manier gesitueerd binnen een ontwikkelingsreeks. Deze ontwikkelingsreeks is een belangrijk hulpmiddel in het proces van schoolontwikkeling omdat hiermee een aantal alternatieve richtingen worden geschetst waarlangs het beleidsvoerend vermogen van scholen zich kan ontwikkelen. Op deze manier wordt het denken in beleidsalternatieven voor scholen vergemakkelijkt.

De in deze studie gevonden typen scholen naar beleidsvoerend vermogen zijn goed te plaatsen binnen het schoolontwikkelingsveld. Binnen het schoolontwikkelingsveld zijn er namelijk grofweg twee ontwikkelingslijnen te herkennen, te weten een hiërarchische en een collegiale ontwikkeling (cf. De Caluwé, Marx & Petri, 1988; Petri & De Caluwé, 1990; Marx, 1990). Bij scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen is de hiërarchische ontwikkeling meer dominant en bij scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen domineert de collegiale ontwikkeling. Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen zijn meer collegiaal ontwikkeld dan hiërarchisch.

Inconsistenties: handvatten voor verandering

Bij de beschrijving van de typen scholen naar beleidsvoerend vermogen, bleek dat er binnen elk gevonden type sprake is van duidelijke inconsistenties tussen componenten van het beleidsvoerend vermogen. Binnen de onderzochte scholen zijn er dus duidelijk spanningsvelden die opgevat kunnen worden als indicaties voor problemen. Voor de praktijk van het schoolorganisatie-advieswerk is deze bevinding verheugend te noemen. Blijkbaar is er voor externe adviseurs nog veel ontwikkelingswerk te verrichten om het functioneren van scholen te verbeteren. Inconsistenties geven externe adviseurs immers bruikbare handvatten om veranderingsprocessen binnen scholen te initiëren.

In dit kader dienen externe adviseurs, bij het plegen van interventies, niet te streven naar een volledige consistentie. Theoretisch is het consistentiebeprip bruikbaar om de verschillende aspecten van scholen te beschrijven. Echter, in werkelijkheid leidt een te grote consistentie vaak

tot starheid en onveranderbaarheid van de organisatie (cf. Marx, 1987). Externe adviseurs doen er dan ook goed aan om in hun advieswerk bewust inconsistenties te creëren, omdat deze inconsistenties belangrijke dynamiserende factoren kunnen zijn voor het functioneren van de organisatie (cf. Rubinstein, 1990; Petri & De Caluwé, 1990).

Aanbeveling 7: Om het veranderingspotentieel van schoolorganisaties te bevorderen doen externe adviseurs er goed aan om bij de door hen te plegen interventies bewust gebruik te maken van inconsistenties.

Personeelsmanagement

Zoals uit deze studie naar voren komt is met name de deelname van docenten bij de beleidsvoering binnen het beheersmatig en onderwijskundig domein een belangrijke factor voor de gevonden verschillen tussen scholen naar beleidsvoerend vermogen. Dit betekent dat de ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van scholen voor een belangrijk gedeelte bevorderd kan worden door de betrokkenheid van docenten bij de beleidsvoering te vergroten. Hiervoor is een gericht personeelsbeleid nodig. De invoering van het formatiebudgetsysteem in 1992 maakt het voor scholen mogelijk én noodzakelijk om een planmatig personeelsbeleid te voeren (verg. hoofdstuk 2).

Tegen deze achtergrond hebben externe adviseurs de belangrijke taak om scholen te ondersteunen in het zelfstandig ontwikkelen van hun personeelsfunctie, opgevat als het geheel van activiteiten verbonden met de tewerkstelling van mensen in instellingen (cf. Van der Krogt, 1989). Externe adviseurs kunnen de ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van scholen bevorderen als zij scholen behulpzaam zijn bij de ontwikkeling van hun personeelsfunctie in de richting van een personeelsmanagement (cf. Van der Krogt, 1989). Kenmerkend voor het personeelsmanagement is dat de personeelsfunctie wordt uitgevoerd als onderdeel van de algehele strategie die de school wenst te voeren. Er is dan sprake van een geïntegreerd schoolbeleid waarin vele gezichtspunten (financieel-economisch, sociaal, organisatorisch, personeel) op elkaar worden betrokken. Een belangrijk voordeel van de ontwikkeling van de personeelsfunctie van scholen in de richting van personeelsmanagement is dat hierdoor tevens de ontwikkeling van de professionaliteit van docenten de nodige aandacht krijgt. En juist een professionalisering van docenten in de richting van een 'extended professionalism' lijkt voor de ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van scholen van wezenlijk belang.

Aanbeveling 8: Externe adviseurs dienen de professionaliteit van docenten te ontwikkelen in termen van een groei van een 'restricted professionalism' naar een 'extended professionalism'. Hiertoe dienen zij scholen te ondersteunen bij de ontwikkeling van hun personeelsfunctie in de richting van een personeelsmanagement.

6.14 Tot besluit

Terugblikkend op deze studie kan tenslotte nog op de volgende drie algemene conclusies gewezen worden.

Ten eerste blijkt uit deze studie dat in het kader van theorievorming en onderzoek naar schoolorganisaties het van belang is een theoretisch kader te hanteren dat verschillen tussen schoolorganisaties als uitgangspunt heeft. In Nederland is, dankzij het werk van Marx, een dergelijk theoretisch kader aanwezig. Gezien de prominente positie van de dichotome benadering binnen de internationale schoolorganisatiekundige gemeenschap is een grotere bekendheid van het werk van van Marx buiten het Nederlands taalgebied zeer wenselijk (verg. De Caluwé, Marx & Petri, 1988; Schuit et al., 1991).

Ten tweede blijkt uit deze studie dat de veronderstelling van Marx "dat het beleidsvoerend vermogen dat in een school aanwezig is - in hoofdzaak - ook daadwerkelijk wordt aangewend" (Marx, 1988, 21) houdbaar is. In de inleiding van deze studie werden bij deze veronderstelling vraagtekens gezet. Op basis van de empirische gegevens van deze studie blijkt dat deze vraagtekens niet langer geplaatst hoeven te worden.

Ten derde blijkt uit deze studie dat het doen van typologisch onderzoek zinvol is. Dit sluit aan bij het pleidooi van Van der Krogt en Oosting (1990) om ten behoeve van het schoolorganisatieonderzoek het typologisch onderzoek te intensiveren. Het verdient daarom aanbeveling dat het typologisch onderzoek als onderzoeksstrategie navolging krijgt.

Bij de opzet van toekomstig schoolorganisatieonderzoek zou met bovenstaande conclusies rekening gehouden moeten worden.

SAMENVATTING

Tijdens een conferentie van het European Forum on Educational Administration in 1985 werd op grond van schoolbezoeken en bestudering van het Nederlandse onderwijsbestel door de deelnemers geconcludeerd dat Nederlandse scholen zich onvoldoende bewust zijn van de beleidsruimte waarover ze beschikken. Hierdoor benutten scholen de beschikbare beleidsruimte niet of nauwelijks. Empirisch onderzoek naar deze onderbenutting door scholen is dringend gewenst.

Of scholen de beschikbare beleidsruimte benutten wordt mede bepaald door de mate waarin zij toegerust zijn om zelfstandig beleid te voeren. In de literatuur wordt de mate waarin scholen in staat zijn om zelfstandig beleid te voeren aangeduid met het concept beleidsvoerend vermogen. Beleidsvoerend vermogen vereist een zekere ontwikkeling van de organisatiestructuur van scholen. Onder de organisatiestructuur van scholen wordt onder andere de vormgeving en vaststelling van taken en bevoegdheden met betrekking tot het proces van beleidsvoering verstaan. De organisatiestructuur van een school heeft derhalve invloed op de effectiviteit van de beleidsvoering.

Het centrale onderwerp van deze studie is de relatie tussen het beleidsvoerend vermogen en het benutten van de beleidsruimte door scholen. Het streven van de Nederlandse regering naar deregulering maakt dit onderwerp bijzonder actueel. Immers, deregulering opgevat als een vermindering van de omvang en gedetailleerdheid van de overheidsregulering, impliceert dat scholen meer ruimte krijgen om zelfstandig beleid te voeren.

In met name de Amerikaanse organisatieliteratuur wordt de schoolorganisatie sterk vanuit een dichotoom conceptueel kader beschreven. Hoewel de organisatie van scholen vanuit verschillende invalshoeken of benaderingen (formele invalshoek; 'loose coupling'; 'garbage can model'; contingentiebenadering) beschreven is, hebben zij gemeen dat de schoolorganisatie uiteenlegd wordt in een onderwijskundig en een beheersmatig domein, die betrekkelijk los van elkaar functioneren. Het onderwijskundig domein is het domein dat het primaire proces van de school, te weten het verzorgen van onderwijs, betreft. In dit domein zijn de docenten dominant en gelden (semi-) professionele normen. Het beheersmatig domein omvat zaken die een randvoorwaardelijke functie hebben met betrekking tot het primaire proces van de school. Dit domein is het terrein van de directie en wordt volgens bureaucratische principes gereguleerd. Deze scheiding in domeinen maakt het voor scholen moeilijk om te komen tot een afstemming van onderwijskundig en beheersmatig beleid en beperkt derhalve het beleidsvoerend vermogen van scholen. De resultaten van Nederlandse onderzoeken naar schoolorganisaties maken aannemelijk dat een vergaande afstemming van deze twee domeinen binnen scholen een belangrijke voorwaarde is voor het bevorderen van het beleidsvoerend vermogen van scholen.

De vraagstelling van deze studie is tweeledig:

1. Welke betekenis heeft het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in de huidige situatie?
2. Welke betekenis heeft het beleidsvoerend vermogen van scholen voor het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie als gevolg van deregulering?

Beide vraagstellingen geven deze studie primair het karakter van een schoolorganisatieonderzoek. Het beleidsvoerend vermogen van scholen wordt van invloed geacht op het benutten van de beleidsruimte door scholen. Het dereguleringsstreven van het Ministerie van O & W wordt op indirecte wijze bij het onderzoek betrokken in die zin dat het kan resulteren in een vergroting van de beleidsruimte voor scholen. Veranderingen die optreden in het benutten van de vergrote beleidsruimte als gevolg van deregulering worden gezien tegen de achtergrond van de wijze waarop scholen zijn gestructureerd.

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

De variabelen in deze studie zijn gedefinieerd op het meso niveau van de school. Ze hebben enerzijds betrekking op formele kenmerken (bv. richting) en situatiekenmerken (bv. concurrentiepositie) van de school en anderzijds op structurele kenmerken van de school (bv. deelname aan beleid, structurering leerlingbegeleiding). De variabelen zijn geoperationaliseerd conform het operationaliseringsproces van globale groepskenmerken. De gegevens die betrekking hebben op de school- en situatiekenmerken zijn op een directe manier verzameld op het niveau van de school. De gegevens die betrekking hebben op de structurele kenmerken van de school zijn op een indirecte manier verzameld bij de schoolleiding en docenten met een coördinatietaak die opgevat werden als bevoorrechte getuigen. Onder docenten met een coördinatietaak wordt in deze studie verstaan docenten die leidinggevende en coördinerende taken uitoefenen op het middenniveau van de organisatie, het zogenaamde middenmanagement.

Van de 196 aangeschreven scholen zijn uiteindelijk 23 scholen in de analyses opgenomen.

Als belangrijkste resultaten met betrekking tot de eerste vraagstelling zijn de volgende te noemen. Op grond van empirische gegevens zijn er drie typen scholen naar beleidsvoerend vermogen te onderscheiden:

- * *Scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen.* Deze scholen kenmerken zich door het feit dat de schoolleiding dominant is;
- * *Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen.* Deze scholen kenmerken zich door het feit dat docenten dominant zijn;
- * *Scholen met een beperkt collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen.* Deze scholen bevinden zich tussen de hierboven aangegeven typen scholen in, waarbij ze meer overeenkomsten vertonen met het tweede genoemde type.

Verder blijkt dat er sprake is van een significant verband tussen het beleidsvoerend vermogen van scholen en het daadwerkelijk voeren van onderwijskundig en beheersmatig beleid. Scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen en scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen verschillen niet alleen van elkaar wat betreft het soort beleidsvoerend vermogen waarover ze beschikken, maar ook in de mate waarin ze daadwerkelijk onderwijskundig en beheersmatig beleid voeren. Een belangrijk aspect voor het onderscheid tussen de drie typen scholen blijkt de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein te zijn. Op scholen met een collegiaal georiënteerd beleidsvoerend vermogen zijn docenten in grotere mate betrokken bij de beleidsvoering binnen beide domeinen dan op scholen met een hiërarchisch georiënteerd beleidsvoerend vermogen. Met name de deelname van docenten aan de beleidsvoering binnen het beheersmatig domein, het domein dat traditioneel niet tot hun competentie wordt gerekend maar tot die van de schoolleiding, verschilt sterk tussen beide typen scholen. Op grond van deze resultaten kan dus geconcludeerd worden dat scholen meer beleid voeren indien docenten meer deelnemen aan de beleidsvoering binnen het onderwijskundig en beheersmatig domein. Op scholen die meer beleid voeren nemen docenten dus een dominante plaats in.

De resultaten van deze studie maken het niet mogelijk de tweede vraagstelling eenduidig te beantwoorden. Ten tijde van de opzet en uitvoering van deze studie was er feitelijk nog geen sprake van een gedereguleerd onderwijsbestel in de onderzochte onderwijssoort (AVO/VWO). Dit heeft ertoe geleid dat de afhankelijke variabele het benutten van de beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie als volgt is geoperationaliseerd: onderzocht is in welke mate scholen gebruik denken te maken van de geboden beleidsruimte in een situatie van vergrote autonomie. Dus, niet het feitelijke maar het intentionele gedrag van scholen is onderzocht. Door het ontbreken van een duidelijke eensgezindheid tussen schoolleiding en docenten met een coördinatietaak met betrekking tot dat intentionele gedrag wordt het trekken van conclusies op het niveau van de school als geheel bemoeilijkt. Hierdoor is het nauwelijks mogelijk om duidelijk inzicht te krijgen in de vraag naar de betekenis van het beleidsvoerend vermogen van scholen en het benutten van de beleidsruimte door scholen in een situatie van vergrote autonomie.

De resultaten van deze studie onderstrepen het belang van het hanteren van een theoretisch kader dat verschillen tussen schoolorganisaties als centraal uitgangspunt neemt. In Nederland is, dankzij het werk van Ernst Marx een dergelijk theoretisch kader aanwezig.

De resultaten laten zien dat het doen van typologisch onderzoek zinvol is. Het verdient daarom aanbeveling om ten behoeve van het schoolorganisatieonderzoek het typologisch onderzoek te intensiveren.

Op basis van de resultaten van deze studie is het van belang om voor een succesvol dereguleringsbeleid van de overheid de volgende aanbeveling te formuleren. Het gegeven dat scholen in de huidige situatie zowel verschillen naar beleidsvoerend vermogen als naar de mate waarin ze beleid voeren, vereist een gedifferentieerd dereguleringsbeleid, waarbij rekening gehouden wordt met verschillen tussen scholen.

SUMMARY

In 1985, participants in a conference of the 'European Forum on Educational Administration' came to the following conclusion, based on schoolvisits and the study of the Dutch educational system : schools are insufficiently aware of the available scope for policy-making.

It is because of this that schools fail to make adequate use of the margins for policy-making. Empirical research into this insufficient use is necessary.

Whether schools actually make use of this scope for policy-making is determined amongst other things by the extent to which they are sufficiently equipped to perform these tasks autonomously. The extent to which schools can independently perform their tasks in policy-making, is often denoted as 'the policy-making capacity of schools'. This policy-making capacity demands a certain development of the organizational structure of schools. By organizational structure of schools we mean amongst other things the specification and appointment of tasks with regard to the process of policy-making. The organizational structure of a school can therefore influence the effectiveness of policy-making.

This study is primarily concerned with the relation between the policy-making capacity of schools and the use of the available scope for policy-making.

The goals regarding deregulation which the Dutch government has set itself, make this issue even more topical. For is it not true that deregulation, defined as the decrease of the amount and diversity of central government regulation, implies that schools will get more room to make their own policies independently?

Particularly in American literature on organization, the organizational structure of schools is mostly described from a dichotomous conceptual viewpoint. Whether an organization is described from a formal point of view, from the perspective of 'loose coupling' or from a contingency-theoretical approach, all these different viewpoints split the school organization into an instructional domain and an administrative domain which operate relatively independently of each other.

The instructional domain is the domain which deals with the primary process of the schools, i.e. providing education. This domain based on (semi-)professional norms is dominated by the teachers. The administrative domain on the other hand comprises only those facets which provide the supportive conditions necessary for the teaching-learning process of schools. This domain falls under the authority of schoolmanagement and is regulated by bureaucratic principles.

This division into two domains makes it difficult for schools to gear instructional policy to administrative policy with the result that their policy-making capacity is reduced. Dutch studies

have shown that it is plausible to assume that extensive interrelation of these two domains within a school is an important condition for a high policy-making capacity.

The central issue of this study is twofold:

1. To what extent is the policy-making capacity of schools currently related to the use of the scope for policy-making?
2. To what extent is the policy-making capacity of schools related to the use of the scope for policy-making in a situation where schools are more autonomous as a result of governmental deregulation?

Both questions lead to a study which is primarily focused on the organization of schools. The policy-making capacity of schools is regarded as influencing the use of the available room for policy-making. Deregulation as pursued by the Dutch Ministry of Education is not the prime object of this study. On the other hand, deregulation leads to changes in the use of policy-making. These changes are studied in connection with the organization of schools.

The studies on schoolorganization in the Netherlands are predominantly small scale and mostly make use of the casestudy method. In this study we have chosen for the survey method mainly because this method offers better possibilities to generalize data than the casestudy method. Furthermore, we have focused on the strategy of the typological study. The survey method is adequate to construct typologies based on empirical data.

The variables in this study are defined on the meso-level of schools. They refer to formal characteristics (e.g. denomination), situational characteristics (e.g. competition), and structural characteristics (e.g. participation in policy-making, structure of pupil guidance). The variables are operationalized as global group characteristics. The data referring to the characteristics of the school-situation are gathered directly at the level of the schools themselves. The data which refer to the structural characteristics of the school are obtained indirectly from the school-management as well as middle managers who are seen as privileged witnesses. By middle managers we mean in this study, teachers who perform supervising and coordinating tasks on the mid-level of the school organization.

Of the 196 schools we initially approached, only 23 have been included in the analysis.

The most important results regarding the first question are the following. Schools can be subdivided into three types, based on their policy-making capacity:

- * Schools which have a **hierarchically oriented policy-making capacity**. These schools are characterized by the fact that their management is dominant.
- * Schools which have a **colleague oriented policy-making capacity**. These schools are characterized by the fact that their teachers are dominant.
- * Schools which have a **reduced colleague oriented policy-making capacity**. These schools are set in between the types of schools mentioned above, and it should be added that these schools have more similarities with the second than with the first type.

Furthermore, there appears to be a significant connection between the policy-making capacity of schools and the actual exercise of instructional and administrative policy. Schools which have a colleague oriented policy-making capacity and schools which have a hierarchically oriented policy-making capacity not only differ in their kind of policy-making capacity. They also clearly differ with regard to the extent in which they actually make use of the scope for instructional and administrative policy-making available to them. An important aspect of this difference between these two types of schools appears to be the participation of teachers in policy-making both in the instructional and the administrative domain. In schools which have a colleague oriented policy-making capacity, teachers are more extensively involved in policy-making in both domains than in schools which are hierarchically oriented. In particular teachers' participation in the administrative domain of policy-making differs greatly amongst the two types of schools. It can be concluded that schools have a higher policy-making capacity if teachers play a more dominating role and are more involved in the policy-making both on the instructional and the administrative level.

With respect to the second issue the following can be said. The results of this study do not make it possible to answer this question unambiguously. At the time of the planning and the execution of our research a fully deregulated schoolsystem did not yet exist. We therefore operationalized the dependent variable, the use of the scope for policy-making in a situation of extended autonomy, as follows. We have investigated the extent to which the schools believe to make use of their scope for policy-making in a situation of increased autonomy. This means that the intentional, not the actual, behaviour of schools has been investigated. Furthermore, the lack of a clear unanimity amongst schoolmanagement and middle managers regarding this intentional behaviour prevented us from drawing conclusions on the level of the school.

It is for this reason that it was hardly possible to obtain a clear understanding of the extent to which the policy-making capacity is related to the use of the scope for policy-making by schools in a situation of extended autonomy.

The results emphasize the importance of the use of a theoretical framework which takes differences between schoolorganizations as its basic principle. In the Netherlands such a theoretical framework is available thanks to the work of Ernst Marx.

The results show that it is useful to perform a typological investigation. It is therefore recommended to intensify the typological study of school organizations.

On the basis of the results of this study the following recommendation regarding educational policy is of importance. The fact that at present schools differ in both their policy-making capacity and in the degree in which they make use of the scope for policy-making, emphasizes the plea for a differentiated deregulation policy, which takes into account the differences amongst schools.

LITERATUUR

- Andriessen, J.H.T.H., Fruytier, B.G.M., & Gooren, W.A.J. (1988). *Gevalstudies van schoolorganisatie en taakbelasting*. (OTO-rapport nr. 6). Tilburg: IVA.
- Bacharach, S.B., Bamberger, P., Conley, S.C., & Bauer, S. (1990). The Dimensionality of Decision Participation in Educational Organizations: The Value of a Multi-Domain Evaluative Approach. *Educational Administration Quarterly*, 26 (2), 126-167.
- Berg, R. van den. (1991). Nascholing en begeleiding in het perspectief van toekomstig onderzoek. *Pedagogisch Tijdschrift*, 16 (1), 4-13.
- Bidwell, Chr. (1970). The school as a formal organization. In J. March (Ed.), *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally.
- Brands, J.A. (1987). Invloedssferen en coalities in de school. In J. Satter, & P. Smets (Red.), *Spelen op een rond voetbalveld*. Culemborg: Educaboek.
- Braster, J.F.A., & Leune, J.M.G. (1986). *Samenstelling en functioneren van schoolbesturen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Bunt, A., & Hees, Th. van. (1991). Zelfdiagnose door scholen. *Meso*, 54, 13-17.
- 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.
- Cohen, J. (1977). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. New York: Academic Press.
- Coolen, J. (1983). Overheidsregulering: probleemdefinities en mogelijke remedies. *Openbare Uitgaven*, 15, 141-157.
- Dolmans, F. (1990). De Marx-modellen in de nascholing van schoolleiders bij Interstudie. 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.
- Donner, J. (1978). *De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Drop, H. (1985). *Algemene inleiding onderwijsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Drop, H. (1987). *Vrijheid van inrichting. Vogelvrij?* Inleiding uitgesproken op het congres "Onderwijsrecht: actueler dan ooit", ter gelegenheid van het eerste lustrum van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht.
- Dye, T.R. (1978). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Esch, W.J.M. van. (1988). *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Etzioni, A. (1968). *The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes*. New York: Collier Macmillan.
- Friedrich, C.J. (1963). *Man and His Government. An Empirical Theory of Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Genemans, L. (Red.). (1987). *Autonomie van scholen en deregulering*. Nijmegen: ITS.
- Giesbers, J.H.G.I., & Vegt, R. van der. (1974). Organisatie ontwikkeling in schoolsystemen. *Pedagogische Studiën*, 51, 522-530.
- Giesbers, J., & Marx, E. (1986). Autonomie versus centrale regelgeving: een verkenning. *Pedagogisch Tijdschrift*, 11 (5), 305-313.
- Giesbers, J. (1987). Autonomie en deregulering; ook een kwestie van kunnen en/of willen. In L. Genemans (Red.), *Autonomie van scholen en deregulering*. Nijmegen: ITS.
- Giesbers, J., Schuit, H., & Silverentand, R. (1987). Beleidsvorming in relatief autonome schoolorganisaties. In J. Giesbers, Th. Bergen, & C. Morsch, (Red.). *Professionalisering van onderwijsgeevenden*. Lisse: Swets & Zeitlinger.

- Glasbergen, P. (1984). *Visies op beleid: sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*. Amsterdam: Kobra.
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1976). *De ontwikkeling van gefundeerde theorie*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- 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.
- Hoogerwerf, A. (1985). *Overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Hoy, W.K., & Miskel, C.G. (1987). *Educational Administration. Theory, Research and Practice*. New York: Random House.
- Hoyle, E. (1975). Leadership and decision-making in education. In M.G. Hughes (Ed.), *Administering education: international challenge*. London: The Athlone Press.
- Hughes, M.G. (1975). The professional-as-administrator: the case of the secondary school head. In V. Houghton, R. McHugh, & C. Morgan (Eds.), *The management of organisations and individuals*. London: The Open University.
- Hughes, M.G. (1985). Leadership in professionally staffed organisations. In M.G. Hughes, P. Ribbins, & H. Thomas (Eds.), *Managing education: the System and the Institution*. London: Holt, Rinehart and Winston.
- Hullenaar, R.H.J. van 't, Jacobs, L.J.M., Jacobs, J.J., & Jonge, L.J. de. (1986). *Regelgeving in het onderwijs. Een verkennend onderzoek naar opvattingen in het onderwijsveld*. Nijmegen: GITP.
- Hüttner, H.J.M. (1985). *Multi-level onderzoek: de operationalisatie van omgevingskenmerken*. Nijmegen: ITS.
- Hylkema, W. (1990). *Docenten en hun vaksecties*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- 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.
- Keuning, D., & Eppink, D.J. (1985). *Management en organisatie, theorie en toepassing*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Klifman, H. (Red.). (1989). *De school op weg naar.... Voorburg: Vereniging Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs*.
- Knoers, A.M.P. (1986). De onderwijsgevenden. In J.A. van Kemenade, e.a. (Red.), *Onderwijs: bestel en beleid 1, Onderwijs in hoofdlijnen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- 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. van der, & Weyzen, W. (1984). Schoolorganisatie en leerlingbegeleiding. *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*, 6150. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Krogt, F. van der. (1985). Schoolorganisatie en beleidsvorming. *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*, 1615. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Krogt, F.J. van der. (1989). De personeelsfunctie in scholen. *Meso*, 43, 2-8.
- 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.
- Kuypers, G. (1980). *Beginzelen van beleidsontwikkeling*. Muiderberg: Coutinho.
- 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. (1981). De administratieve structuur van het Nederlandse schoolwezen. In J. A. van Kemenade, e.a. (Red.). *Onderwijs: Bestel en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Leune, J.M.G. (1987). Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel. In J.A. van Kemenade e.a. (Red.), *Onderwijs: bestel en beleid 2. Onderwijs en Samenleving B*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Liket, Th., Marwijk Kooy-von Baumhauer, L. van, & Bruggen, J. van. (1985). *Report of the conference on autonomy and central legislation in education*. Baarn.
- Liket, Th.M.E. (1987). Kwaliteitsbewaking in theorie en praktijk. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 2 (9), 51-57.
- Lindblom, C. (1959). The science of 'mudling through'. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- 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.
- Lortie, D.C. (1975). *Schoolteacher, a sociological study*. Chicago: University of Chicago 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.C.H. (1983). Theoretisch overzicht van contingentiebenaderingen. *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*, 1410. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Marx, E. (1986). Schoolorganisatorische aspecten van waardengerichtheid in het onderwijs bij uiteenlopende schoolculturen. *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*, 2110. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- 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. (1987). De organisatie van multi-sectorale HBO-instellingen, grondvormen van de centrale directie: een modelmatige benadering, SOSA-Haarlem. *Sturen en organiseren in het Hoger Beroepsonderwijs*. Koninklijke Vermande BV.
- 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.
- Meerling, (1981). *Methoden en technieken van psychologisch onderzoek*. Meppel: Boom.
- Mentink, D. (1989). *Orde in onderwijsbeleid*. Deventer: Kluwer.
- Mentink, D., & Akkermans, P.W.C. (1986). *Deugdelijk onderwijsbeleid*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. (1978). The Structure of Educational Organizations. In M.W. Meyer e.a.(Eds.), *Environments and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1985). *Meer over management*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1985). *Minder regels, meer ruimte*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1985). *Rijksbegroting voor het jaar 1986*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen. (1987). *Wetsvoorstel 'basisvorming'*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1988). *De school op weg naar 2000*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1988). *Hoofddlijnennotitie Formatiebudgetsysteem*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1988). *Regeling herziening bekostigingsstelsel voortgezet onderwijs*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1990). *Concept-nota tot wijziging van het wetsvoorstel basisvorming*. '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*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Mulder, A.J. (Red.). (1987). *Invoering basisvorming doorgelicht*. 's-Hertogenbosch: KPC.
- NKSR. (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school*. 's-Gravenhage: NKSR.
- NKSR-werkgroep 2000. (1989). *Verder bouwen aan de relatief autonome school*. 's-Gravenhage: NKSR.
- OTO. (1987). *Leraar tot (w)elke prijs. Voorlopig eindverslag van het onderzoek Taak en Organisatie*. Tilburg: IVA.
- OTO. (1988). *Eindverslag van het onderzoek Taak en Organisatie*. Tilburg: IVA.
- Pelkmans, A., & Vrieze, G. (1987). *Meer over coördinatie en management*. Nijmegen: ITS.
- Pelkmans, A. (1990). Sociologische reflecties bij de oorspronkelijke Marx-modellen. 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.
- Peters, V.A.M. (1985). *Docenten en hun probleemsituaties*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- 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.
- Rawls, J. (1973). *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press.
- Rosenthal, U., Schendelen, M.P.C.M., van & Ringeling, A.B. (1986). *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving*. Alphen a/d Rijn: Tjeenk Willink.
- Rubinstein, M. (1990). Drie organisatie-modellen en drie advieskundige benaderingen: wat hebben die gemeen? 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.
- Ruiter, D. (1983). Deregulering: de juridische betekenis van een economische wens. *Openbare uitgaven*, 15, 121-128.
- Scheerens, J. (1989). *Wat maakt scholen effectief?* 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Scheerens, J. (1990). Het koekoeksjong en het ei van Columbus. *Pedagogische Studiën*, 67, 444-449.
- Schuit, H., & Slegers, 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. (1991). *Organisatieproblemen in het voortgezet onderwijs*. Dissertatie (in voorbereiding).
- Schuit, H., Slegers, P., & Giesbers, J. (1991). *The Dual Character of Schools as Organizations*. Sheffield: Sheffield papers in Education Management.
- Slegers, P. (1989). *Deregulering en interne autonomie van scholen. Verslag van een vooronderzoek*. Nijmegen: Facultair Instituut Algemene Onderwijskunde voor de Leraren-Opleiding.
- Slegers, P., & Rooyen, A. van. (1989). Autonomievergroting en het benutten van de beleidsruimte door scholen. *Pedagogisch Tijdschrift*, 14 (5), 327-336.
- Slegers, P., & Bergen, Th. (1990). Deregulering en kwaliteitsbevordering van het onderwijs. *IDEA*, 11, 102-108.
- Slegers, P., Bergen, Th., & Giesbers, J. (1990). Functioneren van docenten en schoolleiding. In C. Aarnoutse, & M. Voeten (Red.), *Gaat en Onderwijst*. Tilburg: Zwijzen.
- Slegers, P., & Giesbers, J.H.G.I. (1990a). De rol van de schoolleiding en docenten bij de beleidsvoering door scholen. In Th.C.M. Bergen, Th. Wubbels, & F.A.J. Korthagen (Red.), *VELON-jaaboek: recent onderzoek over onderwijs en opleiding*. Utrecht: W.C.C., Velon.

- Sleegers, P., & Giesbers, J.H.G.I. (1990b). De kwaliteit van de autonome school. *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*, 1610. Alphen a/d Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.
- Smets, P. (1983). *Werk verdelen op school*. Nijmegen: ITS.
- 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.
- Spss Inc. (1986). *Spss-X User's Guide* (Second edition). New York: McGraw-Hill.
- Staessens, K., & Vandenbergh, R. (1990). De professionele cultuur in basisscholen - een kwalitatief onderzoek van scholen in vernieuwing. In J. Imants, & W. Weijzen (Red.), *Organisatie van onderwijsinstellingen*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Toetsingscommissie Hirsch Ballin. (1989). *Verantwoordelijkheid voor onderwijs*. 's-Gravenhage: Ministerie van Justitie.
- VanderHoeven, J.L. (1989). Onderwijsbeleid: ontwikkelingslijnen en vooronderstellingen van een studiedomein. *Pedagogisch Tijdschrift*, 14 (5), 295-316.
- Versloot, A.M. (1990). *Ouders en vrijheid van onderwijs*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Vilsteren, C.A.van. De school als professioneel-bureaucratische organisatie. *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*, 1510. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Voogt, J.C. (1989). *Scholen doorgelicht*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Weick, K. (1982). Administering education in loosely coupled systems. *Phi Delta Kappan*, 673-676.
- Wester, F.P.J. (1984). *De gefundeerde theorie-benadering*. Nijmegen: Sociologisch Instituut.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1986). *Basisvorming in het onderwijs*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. (1989). *Ruimte voor kwaliteit*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Wieringen, A.van. (1987). Deregulering en kritieken op het onderwijsbeleid. In L. Genemans (Red.). *Autonomie van scholen en deregulering*. Nijmegen: ITS.
- Wieringen, A.M.L. van. (1989). *Bestuur en management van onderwijsinstellingen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

BIJLAGEN

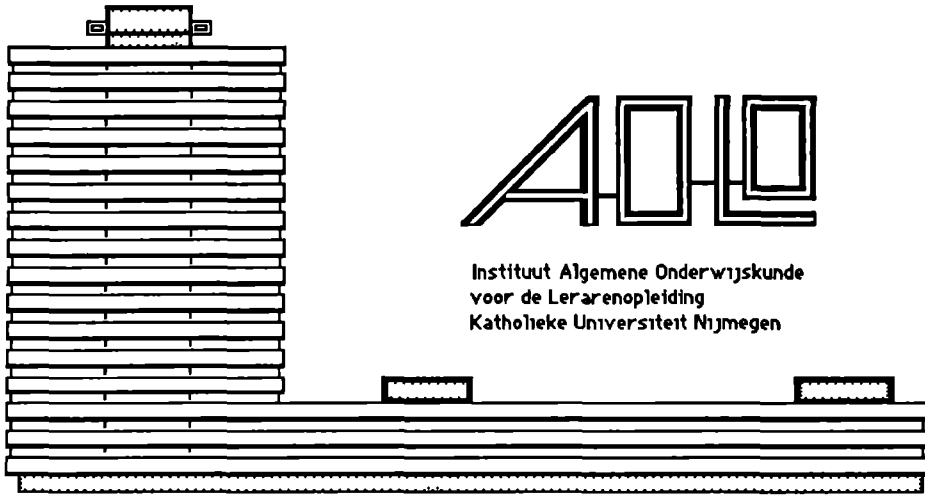
BIJLAGE 1 VRAGENLIJSTEN

In deze bijlage zijn de frequentieverdelingen op itemniveau opgenomen. Deze frequentieverdelingen zijn verwerkt in de vragenlijst voor docenten met een coördinatietaak en hebben betrekking op de totale groep van respondenten (=schoolleiding en docenten met een coördinatietaak). De vragenlijst voor de leden van de schoolleiding is qua opbouw hetzelfde, met uitzondering van het aandachtspunt de schoolleiding. Bovendien hebben de leden van de schoolleiding de vragen naar de deelname aan de beleidsvorming en beleidsuitvoering steeds ingevuld voor hun eigen geleding (zie hoofdstuk 4, par. 2).

Tevens is in deze bijlage de vragenlijst opgenomen waarmee de school- en situatiekenmerken zijn gemeten. Voor de percentages wordt verwezen naar hoofdstuk 5 (tabel 5.4).

Tenslotte bevat deze bijlage de bij de vragenlijsten behorende toelichting 'waar gaat het bij deregulering om' (zie hoofdstuk 4, par. 5).

INTERNE AUTONOMIE VAN SCHOLEN EN DEREGULERING .



Instituut Algemene Onderwijskunde
voor de Lerarenopleiding
Katholieke Universiteit Nijmegen

Vragenlijst voor docenten met leidinggevende en coördinerende taken.
Niet invullen indien u deel uitmaakt van de schoolleiding. In dat geval dient u de vragenlijst voor schoolleiders in te vullen

INSTRUCTIE BIJ DE VRAGENLIJST

Opzet vragenlijst.

De schriftelijke vragenlijst is opgebouwd aan de hand van zeven aandachtspunten. Deze aandachtspunten zijn:

- 1) achtergrondgegevens
- 2) afstemming leerinhouden
- 3) leerlingbegeleiding
- 4) schoolleiding
- 5) schoolorganisatie
- 6) het benutten van de beleidsruimte
- 7) deregulering.

Wijze van invullen.

In de meeste gevallen kunt u de vragen beantwoorden door het omcirkelen van een getal. Onder iedere vraag staat steeds de betekenis van de verschillende getallen weergegeven. Per vraag is slechts één antwoord mogelijk. Indien u uw antwoord wilt herzien kunt u dit doen door een kruisje door de omcirkeling te zetten.

Voorbeeld:

In welke mate hebben scholen naar uw mening behoefte aan een grotere bestedingsvrijheid?

1 2 3 4 5

1= geen 2= enigszins 3= in zekere mate 4= in tamelijk grote mate 5= in grote mate

Soms wordt u gevraagd een geschreven antwoord te geven. Dit kunt u doen op de daarvoor aangegeven stippellijnen.

Toezending.

Wanneer u de vragenlijst volledig hebt ingevuld, kunt u die terugsturen met behulp van de bijgesloten retourenveloppe. Een postzegel is niet nodig.

Bij voorbaat hartelijk dank voor uw medewerking aan dit onderzoek.

I. ACHTERGRONDGEGEVENS.

In welk jaar bent u geboren?

Bent u een man of een vrouw?

.....

Hoe lang bent u werkzaam in het onderwijs?

..... jaar

Hoe lang bent u werkzaam op deze school?

..... jaar

Wilt u hieronder, voor elk van de vakken waarin u lesgeeft, aangeven:

a). welk vak het betreft;

b). het aantal uren per week dat u hierin lesgeeft;

c). het aantal uren dat u lesgeeft in de onderbouw (OB) en/of de bovenbouw(BB);

A VAK

B UREN PER
WEEK

C UREN ONDERBOUW/
BOVENBOUW

OB

BB

.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....

Wilt u in de linkerkolom door middel van omcirkeling aangeven welke van de onderstaande functies u vervult bij u op school naast die van docent. Wilt u vervolgens in de rechterkolom aangeven hoeveel taakeenheden voor de desbetreffende functie(s) aan u zijn toegewezen.

FUNCTIE

TAAKEENHEDEN

1 brugklascoördinator
2 afdelingsleider
3 coördinator onderbouw
4 coördinator bovenbouw
5 leerjaarcoördinator
6 coördinator leerlingbegeleiding
7 (vak)secte-leider
8 andere functie(s), namelijk:.....
.....
.....

II. AFSTEMMING LEERINHOUDEN.

In welke mate zijn bij u op school de leerinhouden per vak op elkaar afgestemd?

binnen ieder onderwijstype
(verticaal)

<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
3.72	1.10

tussen de afzonderlijke onderwijstypen
(horizontaal)

3.06	1.13
------	------

1 = niet 2 = enigszins 3 = in zekere mate 4 = in tamelijk grote mate 5 = in grote mate

In welke mate zijn bij u op school de leerinhouden van meerdere vakken op
op elkaar afgestemd?

binnen ieder onderwijstype
(verticaal)

<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
2.07	.85

tussen de afzonderlijke onderwijstypen
(horizontaal)

1.91	.87
------	-----

1 = niet 2 = enigszins 3 = in zekere mate 4 = in tamelijk grote mate 5 = in grote mate

III. LEERLINGBEGELEIDING.

In de vragen op deze pagina wordt gesproken over 'vrijgestelde personen'. Onder 'vrijgestelde personen' worden personen binnen de school verstaan die voor minimaal 1 taak- of diensteneheid in de week een speciale functie hebben op het gebied van de leerlingbegeleiding

	In welke mate is de leerlingbegeleiding bij U op school gericht op:			In welke mate worden onderstaande aspecten van de leerlingbegeleiding door daarvoor vrijgestelde personen uitgevoerd?	
	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>		<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
verbetering van de leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren')?	3.25	1.11	verbetering van de leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren')?	2.84	1.28
verbetering van de studievaardigheden van leerlingen?	3.35	.99	verbetering van de studievaardigheden van leerlingen?	3.00	1.19
begeleiding van leerlingen met psycho-sociale problemen?	3.57	1.06	begeleiding van leerlingen met psycho-sociale problemen?	3.50	1.25
begeleiding van leerlingen bij keuze van pakket, studie en/of beroep?	4.20	.70	begeleiding van leerlingen bij keuze van pakket, studie en/of beroep?	4.21	.84

	In welke mate worden onderstaande aspecten van de leerlingbegeleiding bij U op school beschouwd als onderdeel van de docententaak?			<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>		<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
verbetering van de leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren')?	3.45	1.06	begeleiding van leerlingen met psycho-sociale problemen?	2.66	1.09
verbetering van de studievaardigheden van leerlingen?	3.29	.94	begeleiding van leerlingen bij keuze van pakket, studie en/of beroep?	2.81	1.15

1 = niet

2 = enigszins

3 = in zekere mate

4 = in tamelijk grote mate

5 = in grote mate

IV. SCHOOLLEIDING.

Wilt u de manier van leidinggeven van de schoolleiding typeren door op de 5-puntsschaal aan te geven welke van beide typering van toepassing is en in welke mate?

Als u van twee tegengestelde uitspraken de uitspraak in de rechter kolom geheel van toepassing vindt, omcirkelt u het cijfer 5.

Als u de uitspraak in de linker kolom geheel van toepassing vindt omcirkelt u het cijfer 1.

Als u de uitspraak enigszins van toepassing vindt, omcirkelt u cijfer 4 danwel cijfer 2.

Cijfer 3 is voor het geval uw antwoord midden tussen beide uitspraken zit.

	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>	
1. De schoolleiding stelt zich afwachtend op in het doen van voorstellen voor het onderwijs in de school.	3.42	1.26	De schoolleiding komt geregeld zelf met voorstellen voor het onderwijs in de school.
2. De schoolleiders regelen allerlei zaken onder elkaar, waar je daarna weinig aan kunt veranderen.	3.34	1.16	De voorstellen van de schoolleiding kunnen in het overleg met de leraren voldoende bijgesteld worden.
3. De schoolleiding wil een toekomstvisie realiseren.	2.86	1.37	De schoolleiding bepaalt zich in haar werk tot het functioneren van de school nu.
4. De schoolleiders bevorderen niet de eenheid in de school.	2.97	1.14	De schoolleiders slagen er in de eenheid in school te bewaren.
5. Een nieuw idee van een leraar of een groep leraren wordt door de leiding serieus genomen.	2.29	1.08	De schoolleiding gaat niet in op nieuwe ideeën in de school.
6. De directeur en de adjuncten vormen een hecht team.	2.80	1.33	De directeur en de adjuncten vormen geen eenheid.

	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>	
7. De voorbereiding van belangrijke beleidszaken gebeurt alleen door de schoolleiding.	3.40	1.31	Bij de voorbereiding van belangrijke beleidszaken worden personen uit de school betrokken naast de schoolleiding.
8. De schoolleiding houdt zich niet bezig met de controle op de juiste uitvoering van besluiten.	3.16	1.11	De schoolleiding houdt toezicht op de juiste uitvoering van besluiten.
9. De dagelijkse gang van zaken met wat daarbij komt kijken heeft volop de belangstelling van de direktie.	2.42	1.17	De direktie bemoeit zich nauwelijks met de dagelijkse gang van zaken en wat daarbij komt kijken.
10. Als gewoon leraar heb je gemakkelijk toegang tot de direktie.	1.57	.93	Als gewoon leraar heb je moeilijk toegang tot de direktie.
11. De schoolleiding verschuift zich achter allerlei regels en normen.	3.30	1.25	De schoolleiding gaat soepel met de regels om.
12. De direktie is voornamelijk bezig met onderwijsinhoudelijke zaken.	3.73	.87	De direktie is voornamelijk bezig met organisatorische zaken en verdeling van middelen.

Y. SCHOOLORGANISATIE.

De volgende vragen gaan over de verdeling van taken en bevoegdheden. Het gaat om **wie, wat doet, en welke bevoegdheden een ieder daarin heeft.**

wie; dat zijn de docenten.

wat; slaat op de taken die in een school uitgevoerd moeten worden. Er worden 22 taken genoemd, die ruwweg in te delen zijn in 4 hoofdtaken:

- personeel
- beheer
- onderwijs
- externe relaties

welke bevoegdheden; heeft betrekking op drie fasen in het beleidsproces, te weten:

- beleidsvoorbereiding: het ordenen en bewerken van informatie, alsmede het op basis daarvan formuleren van adviezen, ten behoeve van de beleidsbeslissing.
- beleidsbeslissing: het maken van een definitieve keuze uit een aantal alternatieven over de inhoud van een beleid. Het betreft hier het formuleren van doelstellingen en het ontwerpen van daarvan afgeleide programma's.
- beleidsuitvoering: het uitvoeren van vastgestelde programma's teneinde de gestelde doelen te bereiken.

Het is nu de bedoeling dat u per taak aangeeft welke rol de docenten in het beleidsproces bij u op school spelen.

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate de docenten deelnemen aan de beleidsvorming op de onderscheiden taakgebieden?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>		<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
relaties met overige instellingen	2.86	1.35	toelating leerlingen	2.99	1.52
afspraken op schoolnivo over didactiek	3.18	1.16	beoordeling docenten	2.66	1.63
aanstelling onderwijsondersteunend personeel	2.56	1.66	keuze leer- en hulpmiddelen	3.78	1.10
afstemming leerinhouden per vak	3.58	1.20	afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	3.42	1.07
relaties met inspectie	2.30	1.71	benoeming nieuwe docenten	3.41	1.37
afspraken op schoolnivo over toetsing	3.60	1.17	verdeling taak-/diensteenheden	2.79	1.54
verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	2.73	1.65	aanschaf leer- en hulpmiddelen	3.67	1.10
keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	2.69	1.43	ontslag vast aangestelde docenten	2.26	1.67
afstemming leerinhouden van meerdere vakken	2.56	1.15	opzet en werkwijze brugperiode	3.69	.96
vaste aanstelling docenten	2.81	1.62	besteding vrije ruimte in de lessentabel (N2 + N0-uren)	2.55	1.49
opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	3.71	1.03	verdeling leraarslessen	2.70	1.66

1= niet 2= enigszins 3= in zekere mate 4= in tamelijk grote mate 5= in grote mate

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate de docenten deelnemen aan de beleidsuitvoering op de onderscheiden taakgebieden?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>		<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
relaties met overige instellingen	2.88	1.33	toelating leerlingen	2.86	1.52
afspraken op schoolnivo over didactiek	3.14	1.15	beoordeling docenten	2.70	1.62
aanstelling onderwijsondersteunend personeel	2.47	1.66	keuze leer- en hulpmiddelen	3.67	1.25
afstemming leerinhouden per vak	3.39	1.25	afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	3.20	1.18
relaties met inspectie	2.22	1.69	benoeming nieuwe docenten	3.12	1.49
afspraken op schoolnivo over toetsing	3.50	1.26	verdeling taak-/diensteenheden	2.62	1.64
verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	2.68	1.58	aanschaf leer- en hulpmiddelen	3.46	1.26
keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	2.47	1.43	ontslag vast aangestelde docenten	2.17	1.66
afstemming leerinhouden van meerdere vakken	2.60	1.24	opzet en werkwijze brugperiode	3.60	1.10
vaste aanstelling docenten	2.63	1.58	besteding vrije ruimte in de lessentabel (N2 + N0-uren)	2.38	1.48
opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	3.59	1.19	verdeling leraarslessen	2.62	1.68

1 = niet 2 = enigszins 3 = in zekere mate 4 = in tamelijk grote mate 5 = in grote mate

VI. HET BENUTTEN VAN DE BELEIDSRUIMTE.

Door allerlei regelingen van de overheid (exameneisen, rechtspositie, financiering e.d.) worden er beperkingen aan scholen opgelegd. Toch hebben scholen nog ruimte om hun onderwijs naar eigen inzichten in te richten. De volgende vragen gaan na in hoeverre scholen gebruik maken van die ruimte om een eigen beleid te voeren.

Wilt u in de onderstaande vragenlijst aangeven hoeveel ruimte naar uw mening uw school heeft om een eigen beleid te voeren op de onderscheiden taakgebieden?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>		<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
relaties met overige instellingen	3.81	.98	toelating leerlingen	3.83	1.09
afspraken op schoolnivo over didactiek	4.19	.89	beoordeling docenten	4.03	1.10
aanstelling onderwijsondersteunend personeel	3.33	1.30	keuze leer- en hulpmiddelen	4.24	.90
afstemming leerinhouden per vak	3.80	1.02	afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	4.01	.97
relaties met inspectie	3.32	1.25	benoeming nieuwe docenten	3.94	1.11
afspraken op schoolnivo over toetsing	4.28	.87	verdeling taak-/diensteenheden	3.40	1.16
verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	3.35	1.14	aanschaf leer- en hulpmiddelen	3.94	.93
keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	3.28	1.21	ontslag vast aangestelde docenten	2.28	1.35
afstemming leerinhouden van meerdere vakken	3.68	1.05	opzet en werkwijze brugperiode	4.09	.86
vaste aanstelling docenten	3.51	1.31	besteding vrije ruimte in de lessentabel (N2 + N0-uren)	3.40	1.20
opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	4.38	.79	verdeling leraarslessen	3.16	1.22

1=geen 2=weinig 3=in zekere mate 4=tamelijk veel 5=veel

Beleidsbeslissingen worden genomen. Het beleidsvormingsproces omvat dus de beleidsvoorbereiding en de beleidsbeslissing. Het uitvoeren van de genomen beleidsbeslissingen daarentegen valt niet onder het proces van beleid vormen. Voor de toelichting van de begrippen beleidsvoorbereiding en beleidsbeslissing verwijzen wij u naar pag. 8.

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate uw school beleid vormt op de onderscheiden taakgebieden?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>		<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
relaties met overige instellingen	3.13	1.11	toelating leerlingen	3.67	1.14
afspraken op schoolnivo over didactiek	2.83	1.16	beoordeling docenten	3.16	1.38
aanstelling onderwijsondersteunend personeel	2.89	1.25	keuze leer- en hulpmiddelen	3.09	1.17
afstemming leerinhouden per vak	2.79	1.22	afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	3.00	1.20
relaties met inspectie	2.77	1.21	benoeming nieuwe docenten	3.30	1.27
afspraken op schoolnivo over toetsing	3.35	1.09	verdeling taak-/diensteenheden	3.48	1.27
verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	3.34	1.24	aanschaf leer- en hulpmiddelen	3.29	1.17
keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	2.94	1.26	ontslag vast aangestelde docenten	2.35	1.37
afstemming leerinhouden van meerdere vakken	2.52	1.14	opzet en werkwijze brugperiode	3.99	.97
vaste aanstelling docenten	3.26	1.33	besteding vrije ruimte in de lessentabel (N2 + N0-uren)	3.15	1.24
opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	4.03	.95	verdeling leraarslessen	3.45	1.24

1 = geen

2 = enigszins

3 = in zekere mate

4 = in tamelijk grote mate

5 = in grote mate

Voor de toelichting van het begrip beleidsuitvoering verwijzen wij u naar pag. 8.

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate het door uw school gevormde beleid op de onderscheiden taakgebieden ook **daadwerkelijk** wordt uitgevoerd?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>		<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
relaties met overige instellingen	3.29	1.12	toelating leerlingen	3.91	1.18
afspraken op schoolnivo over didactiek	2.62	1.09	beoordeling docenten	3.21	1.42
aanstelling onderwijsondersteunend personeel	3.27	1.34	keuze leer- en hulpmiddelen	3.35	1.19
afstemming leerinhouden per vak	2.79	1.15	afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	2.98	1.23
relaties met inspectie	3.09	1.26	benoeming nieuwe docenten	3.54	1.24
afspraken op schoolnivo over toetsing	3.26	1.21	verdeling taak-/diensteenheden	3.64	1.24
verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	3.72	1.21	aanschaf leer- en hulpmiddelen	3.48	1.19
keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	3.25	1.30	ontslag vast aangestelde docenten	2.65	1.47
afstemming leerinhouden van meerdere vakken	2.35	1.07	opzet en werkwijze brugperiode	4.07	.95
vaste aanstelling docenten	3.50	1.36	besteding vrije ruimte in de lessentabel (N2 + N0-uren)	3.29	1.31
opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	4.02	.98	verdeling leraarslessen	3.70	1.27

1 = niet

2 = enigszins

3 = in zekere mate

4 = in tamelijk grote mate

5 = in grote mate

VII. DEREGULERING.

Voordat u overgaat tot het invullen van de volgende vragen met betrekking tot deregulering, wordt u verzocht de bij de vragenlijst bijgevoegde toelichting 'waar gaat het bij deregulering om?' eerst aandachtig door te lezen. Bij het invullen van de vragen die betrekking hebben op de vergroting van de bestedingsvrijheid, wordt u verzocht om uit te gaan van de situatie dat er geen scheiding meer bestaat tussen de vergoeding voor personeelskosten en de vergoeding voor materiële exploitatie (de tweede stap, zoals beschreven in de toelichting).

	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
In welke mate hebben scholen naar uw mening behoefte aan de invoering van minimale eisen op één niveau aan het einde van de basisvorming?	3.50	1.27

1=geen 2=weinig 3=in zekere mate 4=in tamelijk grote mate 5=in grote mate

	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
In welke mate hebben scholen naar uw mening behoefte aan een grotere bestedingsvrijheid?	3.71	1.05

1=geen 2=weinig 3=in zekere mate 4=in tamelijk grote mate 5=in grote mate

	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
In welke mate heeft uw school naar uw mening behoefte aan de invoering van minimale eisen op één niveau aan het einde van de basisvorming?	3.37	1.32

1=geen 2=weinig 3=in zekere mate 4=in tamelijk grote mate 5=in grote mate

	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
In welke mate heeft uw school naar uw mening behoefte aan een grotere bestedingsvrijheid?	3.69	1.10

1=geen 2=weinig 3=in zekere mate 4=in tamelijk grote mate 5=in grote mate

In de volgende vraag wordt gesproken over beleid vormen. Men spreekt van beleid vormen als er door een school niet alleen beleid wordt voorbereid, maar tevens beleidsbeslissingen worden genomen. Het beleidvormingsproces omvat dus de beleidsvoorbereiding én de beleidsbeslissing. Het uitvoeren van de genomen beleidsbeslissingen daarentegen valt niet onder het proces van beleid vormen. Voor de toelichting van de begrippen beleidsvoorbereiding, beleidsbeslissing en beleidsuitvoering verwijzen we u naar pag 8

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate naar uw mening uw school in de toekomst beleid zal vormen op de onderscheiden taakgebieden als gevolg van de invoering van minimale eisen op één niveau aan het einde van de basisvorming?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
keuze leer- en hulpmiddelen	3.47	1.08
keuze andere dan wettelijk verplichte vakken	3.62	1.04
opzet en werkwijze brugperiode	4.15	.94
afstemming leernhouden per vak	3.72	.99
afstemming leernhouden van meerdere vakken	3.21	1.07
afspraken op schoolnivo over toetsing	3.95	.95
afspraken op schoolnivo over didactiek	3.35	1.09
afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	3.70	1.07

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate naar uw mening uw school in de toekomst het gevormde beleid zal uitvoeren op de onderscheiden taakgebieden als gevolg van de invoering van minimale eisen op één niveau aan het einde van de basisvorming?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
keuze leer- en hulpmiddelen	3.63	1.07
keuze andere dan wettelijk verplichte vakken	3.74	1.10
opzet en werkwijze brugperiode	4.18	.88
afstemming leernhouden per vak	3.54	1.02
afstemming leernhouden van meerdere vakken	3.08	1.09
afspraken op schoolnivo over toetsing	3.75	.99
afspraken op schoolnivo over didactiek	3.20	1.06
afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	3.46	1.10

1 = niet

2 = enigszins

3 = in zekere mate

4 = in tamelijk grote mate

5 = in grote mate

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate naar uw mening uw school in de toekomst beleid zal vormen op de onderscheiden taakgebieden als gevolg van de vergroting van de bestedingsvrijheid?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
benoeming nieuwe docenten	3.60	1.18
beoordeling docenten	3.53	1.18
vaste aanstelling docenten	3.71	1.18
ontslag vast aangestelde docenten	3.08	1.32
aanstelling onderwijsondersteunend personeel	3.62	1.23
verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	4.21	.92
verdeling taak-/diensteenheden	4.13	.98
aanschaf leer- en hulpmiddelen	3.81	1.02

1 = niet 2 = enigszins 3 = in zekere mate 4 = in tamelijk grote mate 5 = in grote mate

Wilt U in de onderstaande vragenlijst aangeven in welke mate naar uw mening uw school in de toekomst het gevormde beleid zal uitvoeren op de onderscheiden taakgebieden als gevolg van de vergroting van de bestedingsvrijheid?

<u>taken/bevoegdheden</u>	<u>gem.</u>	<u>s.d.</u>
benoeming nieuwe docenten	3.77	1.21
beoordeling docenten	3.56	1.23
vaste aanstelling docenten	3.80	1.20
ontslag vast aangestelde docenten	3.23	1.35
aanstelling onderwijsondersteunend personeel	3.74	1.23
verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	4.17	.93
verdeling taak-/diensteenheden	4.10	1.00
aanschaf leer- en hulpmiddelen	3.82	1.07

Tenslotte

Hoeveel tijd heeft u ongeveer besteed aan het invullen van de vragenlijst?

gem. s.d

ongeveer 41.98 19.72 minuten.

We willen u hartelijk bedanken voor uw medewerking aan dit onderzoek. Over de resultaten van het onderzoek zullen we u voorjaar 1991 mondeling informeren.

Als u opmerkingen heeft over deze vragenlijst of dit onderzoek, dan kunt u die hieronder vermelden. Wij stellen uw reactie zeer op prijs.

Met vriendelijke groet,
namens het projectteam,

Drs. P. Sleegers.

-INFORMATIE OVER DE SCHOOL-

De meeste vragen kunt u beantwoorden door het omcirkelen van een getal dat op uw school van toepassing is.

Bij enkele vragen dient u het juiste antwoord aan te kruisen.

Soms wordt u gevraagd een geschreven antwoord te geven. Dit kunt u doen op de daarvoor aangegeven stippellijnen.

A FORMELE KENMERKEN

1. Wat is de richting van uw school?

- 1 Algemeen Bijzonder
- 2 Openbaar
- 3 Protestants Christelijk
- 4 Rooms Katholiek
- 5 Anders:
.....

2. Kunt u hieronder aangeven welke schooltypen op uw school voorkomen?

- 1 MAVO
- 2 HAVO
- 3 VWO
- 4 LBO
- 5 Anders:
.....

3. Kunt u hieronder aangeven welk type brugperiode op uw school voorkomt?

- 1 Eenjarige homogene brugperiode
- 2 Eenjarige heterogene brugperiode
- 3 Meerjarige heterogene brugperiode
- 4 Meerjarige homogene brugperiode
- 5 Anders:
.....

B DE LEERLINGEN

1. Hoeveel leerlingen telt uw school?

aantal leerlingen

2. Hoeveel leerlingen telde uw school vorig jaar?

aantal leerlingen

3. Hoeveel leerlingen verwacht u in het schooljaar 1990/1991?

aantal leerlingen

C FUSIES

1. Is uw school momenteel betrokken bij een fusieproces?
0 nee
0 ja
2. Is uw school in het verleden betrokken geweest bij een fusieproces?
0 nee
0 ja

D DE OMGEVING VAN DE SCHOOL

1. Kunt u hieronder de omvang van het voedingsgebied van uw school aangeven?
 - De school betreft ongeveer procent van de leerlingen vanuit de vestigingsplaats van uw school (minder dan 5 kilometer).
 - De school betreft ongeveer procent van de leerlingen vanuit de directe omgeving (tussen 5 en 10 kilometer).
 - De school betreft ongeveer procent van de leerlingen vanuit de wijde omgeving (meer dan 10 kilometer).
2. Zijn er in het voedingsgebied van uw school concurrerende scholen met dezelfde schooltypen?
 - 0 nee
 - 0 ja, van dezelfde richting
 - 0 ja, van een andere richting.
- 3a. Beheert uw schoolbestuur 1 of meerdere scholen AVO/(VWO)/LBO?
 - 0 1
 - 0 meerdere (ga verder naar vraag 3b)
- 3b. Van hoeveel scholen AVO/(VWO)/LBO is uw bestuur bevoegd gezag?
..... scholen.

Waar gaat het bij deregulering om?

Het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren wordt gekenmerkt door een streven naar versterking van het schoolmanagement en deregulering in beheersmatig en onderwijs-kundig opzicht. Concreet krijgt dit gestalte in de verschillende beleidsnotities en wets-voorstellen die het Ministerie van O & W de afgelopen jaren het licht heeft laten zien. Voorbeelden hiervan zijn: De Nota's 'Minder regels meer ruimte' en 'Meer over management'; de Notitie 'De school op weg naar 2000' en de Wetsvoorstellen 'Regeling herziening bekostigingsstelsel voortgezet onderwijs' en 'Basisvorming'.

Duidelijk wordt dat men wil komen tot een vermindering en een vereenvoudiging van de regelgeving en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van scholen. Scholen krijgen meer autonomie, waardoor ze de mogelijkheid hebben om binnen de overheidsregels een eigen beleid te voeren ter verwezenlijking van hun doelstellingen.

In het onderzoek 'Interne autonomie van scholen en deregulering' komen twee voorbeelden van dereguleringsvoornemens aan de orde:

- 1) de stelselherziening bekostiging voortgezet onderwijs;
- 2) de invoering van minimale eisen op één niveau aan het einde van de basisvorming.

Ad1) De stelselherziening bekostiging voortgezet onderwijs.

De stelselherziening bekostiging voortgezet onderwijs zet een eerste stap naar een grotere bestedingsvrijheid voor scholen voor voortgezet onderwijs.

Met het nieuwe bekostigingsmodel is het Ministerie van O&W van plan om de vergoeding van de materiële kosten van scholen (huisvesting, inrichting en exploitatie) als bedrag ineens aan de scholen uit te keren.

Dit betekent dat het voor scholen mogelijk wordt om besparingen in een bepaalde kostensoort over te hevelen naar een andere kostensoort. Zo kan de school besparingen op b.v. het energieverbruik besteden aan de aanschaf van leer- en hulpmiddelen. Binnen het materiële budget kunnen scholen dan prioriteiten toekennen aan bepaalde kostensoorten. Tevens krijgen scholen de mogelijkheid om reserveringen te maken voor periodieke grote uitgaven.

De personeelskosten daarentegen worden vooralsnog rechtstreeks door het Ministerie van O & W vergoed aan de hand van declaraties van het bevoegd gezag.

Het belangrijkste verschil met het huidige bekostigingsstelsel is gelegen in het feit dat binnenkort de mogelijkheid voor scholen zal bestaan om binnen het materiële budget te schuiven met verschillende kostensoorten. Er is echter een uitzondering: het is niet toegestaan om uit het materiële budget onderwijskundig personeel te betalen. Ook de omgekeerde mogelijkheid is niet toegestaan.

Het Ministerie van O & W is van plan om in de nabije toekomst nog een tweede stap te zetten met betrekking tot de vergroting van de bestedingsvrijheid voor scholen voor voortgezet onderwijs. Dit betreft het uitkeren van één bedrag aan scholen voor zowel de personele uitgaven als voor de materiële exploitatie (de zogenaamde lump-sum financiering). Dit betekent dat er geen sprake meer zal zijn van een scheiding tussen de vergoeding voor personeelskosten en de vergoeding voor materiële exploitatie. De uitgaven voor onderwijsgevend personeel mogen dan wel aangewend worden voor materiële uitgaven en omgekeerd. Aan deze uitwisseling tussen personele en materiële uitgaven worden echter wel grenzen gesteld. Gedacht wordt aan de mogelijkheid tot verschuiving tussen materiële en personele vergoedingen van maximaal 10% van het beschikbare budget.

Ad 2) De invoering van minimale eisen op één niveau aan het einde van de basisvorming.

Met het Wetsvoorstel 'Basisvorming' wordt een invulling gegeven aan de eerste fase van het voortgezet onderwijs. De basisvorming kent een verplicht lessenaanbod van 14 vakken. Deze vakken moeten op twee nivo's worden aangeboden. Tevens wordt voorgesteld om eindtermen in te voeren. Onder eindtermen worden beschrijvingen van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzichten en vaardigheden verstaan. Deze eindtermen moeten op het einde van de basisvorming gerealiseerd zijn. Scholen kunnen eindtermen zodoende als doelstellingen van het door hen te verzorgen onderwijs beschouwen.

Door eindtermen in te voeren streeft het Ministerie van O & W naar een andere manier om de kwaliteit van het voortgezet onderwijs te bewaken, namelijk: een systeem van kwaliteitsbewaking achteraf. Zo'n systeem van kwaliteitsbewaking achteraf is overigens niet nieuw voor het onderwijs. Andere onderwijssectoren (WO, HBO) kennen deze vorm van kwaliteitsbewaking al.

Niet alleen in het Wetsvoorstel 'Basisvorming', maar ook in de discussienota 'De school op weg naar 2000' uit 1988 wordt voor invoering van eindtermen gepleit. In deze nota worden eindtermen in samenhang gezien met het voorstel te komen tot een lump-sum financiering.

In het onderwijsveld heeft het voorstel om eindtermen in te voeren echter geleid tot felle discussies over de vraag of eindtermen de vrijheid van onderwijs aantasten. Vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs beschouwen invoering van eindtermen eerder als een extra regulering van het onderwijs. Zij zijn dus van mening dat de invoering van eindtermen in tegenspraak is met het streven naar deregulering in het onderwijs.

Naar aanleiding van deze felle discussies wilde de toenmalige minister van onderwijs, Deetman, een antwoord hebben op de vraag of ideeën zoals verwoord in de nota 'De school op weg naar 2000' op gespannen voet staan met de Grondwet. Hiertoe heeft hij advies gevraagd aan de commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, die onder voorzitterschap stond van Hirsch Ballin. Ook de Toetsingscommissie is van oordeel dat invoering van eindtermen op centraal niveau in strijd is met de vrijheid van onderwijs. Zij stelt voor om de eindtermen te laten vaststellen door de bevoegde gezagen.

In het regeerakkoord van het derde kabinet Lubbers is dit advies overgenomen. Tevens wordt er niet meer gesproken over eindtermen, maar over minimale eisen op één niveau die aan het einde van de basisvorming gerealiseerd moeten zijn. Deze laatste formulering wordt ook in het onderzoeksproject 'Interne autonomie van scholen en deregulering' gebruikt.

Hoe het ook zij, scholen zullen door de invoering van de basisvorming zelfstandig beslissingen moeten nemen over de inrichting van de eerste fase van hun onderwijs én over de doelstellingen die ze wensen te realiseren.

BIJLAGE 2 TOTSTANDKOMING SAMENGESTELDE VARIABLEN

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop de samengestelde variabelen van deze studie tot stand zijn gekomen. Tevens wordt een overzicht gegeven van de verdelingskenmerken en alpha-waarden van deze samengestelde variabelen.

De samengestelde variabelen die betrekking hebben op de leerlingbegeleiding zijn tot stand gekomen door te middelen over items die geselecteerd zijn op basis van trends in gemiddelde scores (zie hoofdstuk 5, par. 4).

De andere samengestelde variabelen zijn tot stand gekomen op basis van PC-analyses. Op grond van de gevonden componenten zijn variabelen samengesteld door te middelen over geselecteerde items. Bij de selectie van de items hebben de volgende criteria een rol gespeeld:

- * items die hoger dan .35 laden op de eigen component en lager dan .30 laden op andere componenten worden opgenomen. Dit criterium is gehanteerd bij varimax geroteerde principale componentenoplossingen.
- * items waarvan het verschil tussen de ladingen op de gevonden componenten groter is dan .10 worden opgenomen. Dit criterium is gehanteerd bij oblimin geroteerde principale componentenoplossingen, gezien de correlatie tussen de componenten.
- * items die, inhoudelijk bezien, op een andere dan de bedoelde component laden worden verwijderd.

Tabel 1a Gemiddelden en standaardafwijkingen van de items met betrekking tot de leerlingbegeleiding.

item	gem	sd.
01 leerlingbegeleiding gericht op verbetering leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren')	3.25	1.11
02 leerlingbegeleiding gericht op verbetering studievoordigheden leerlingen	3.35	.99
03 leerlingbegeleiding gericht op begeleiding van leerlingen met psycho-sociale problemen	3.57	1.06
04 leerlingbegeleiding gericht op begeleiding van leerlingen bij keuze pakket/studie en/of beroep ('dekanaat')	4.20	.70
05 verbetering van leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren') uitgevoerd door vrijgestelde personen	2.84	1.28
06 verbetering van de studievoordigheden van leerlingen uitgevoerd door vrijgestelde personen	3.00	1.19
07 begeleiding van leerlingen met psycho-sociale problemen uitgevoerd door vrijgestelde personen	3.50	1.25
08 begeleiding van leerlingen bij keuze pakket/studie en/of beroep ('dekanaat') uitgevoerd door vrijgestelde personen	4.21	.84
09 verbetering van leerlingprestaties in zwakke vakken ('bijspijkeren') als onderdeel van de docententaak	3.45	1.06
10 verbetering van de studievoordigheden van leerlingen als onderdeel van de docententaak	3.29	.94
11 begeleiding van leerlingen met psycho-sociale problemen als onderdeel van de docententaak	2.66	1.09
12 begeleiding van leerlingen bij keuze pakket/studie en/of beroep ('dekanaat') als onderdeel van de docententaak	2.81	1.15

NB: vijfpuntsschaal hogere waarde = in grotere mate

Op basis van een inspectie van de gemiddelde scores zijn de volgende variabelen samengesteld door te middelen

over geselecteerde items:

- * **Docentgeleerde leerlingbegeleiding.** Deze variabele bevat de items 1,2,5,6,9 en 10.
- * **Specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding** Deze variabele bevat de items 3,4,7,8,11 en 12.

In tabel 1b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarden van deze samengestelde variabelen weergegeven

Tabel 1b Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de samengestelde variabelen met betrekking tot de leerlingbegeleiding

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
* docentgeleerde leerlingbegeleiding	6	.64	3.21	.66
* specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding	6	.62	3.49	.61

NB: vijfpuntsschaal hogere waarde = in grotere mate

Tabel 2a Varimax geroteerde principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de manier van leiding geven van de schoolleiding

item	Componenten	
	1	2
01 afwachende schoolleiding in het doen van voorstellen vs schoolleiding komt zelf met voorstellen	.65	.07
02 schoolleiding regelt zelf allerlei zaken vs schoolleiding overlegt met leraren over voorstellen	.51	.59
03 schoolleiding wil toekomstvisie realiseren vs schoolleiding richt zich op huidige functioneren van de school	.52	.24
04 schoolleiding bevordert niet de eenheid in de school vs schoolleiding slaagt in het bewaren van de eenheid	.64	.38
05 schoolleiding gaat in op nieuwe ideeën van leraren vs schoolleiding gaat niet in op nieuwe ideeën	.39	.52
06 schoolleiding vormt een hecht team vs schoolleiding vormt geen eenheid	.67	.24
07 beleidsvoorbereiding gebeurt alleen door schoolleiding vs beleidsvoorbereiding in overleg met andere personen in de school	.51	.27
08 schoolleiding houdt geen controle op de uitvoering van besluiten vs schoolleiding houdt toezicht op juiste uitvoering besluiten	.70	-.02
09 schoolleiding heeft belangstelling voor dagelijkse gang van zaken vs schoolleiding bemoeit zich nauwelijks met dagelijkse gang van zaken	.18	.59
10 schoolleiding is gemakkelijk toegankelijk voor leraren vs schoolleiding is niet gemakkelijk toegankelijk voor leraren	-.12	.88
11 schoolleiding verschuilt zich achter regels vs schoolleiding gaat soepel met regels om	.36	.64
12 schoolleiding is vooral onderwijs-inhoudelijk gericht vs schoolleiding is voornamelijk organisatorisch gericht	.52	.17
eigenwaarde	4.40	1.29
verklaarde variantie		
-% per factor	36.7	10.8
-% cumulatief		47.4

Op basis van bovenvermelde resultaten zijn twee variabelen samengesteld door te middelen over geselecteerde items van de gevonden componenten:

- * **De betrokkenheid van de schoolleiding.** Deze variabele bevat de items 1,3,4,6,7,8 en 12. Deze items laden eenduidig op de eerste component (lading hoger dan .35 op de eigen component en lager dan .30 op de andere componenten). Item 4 wordt ondanks de lading van .38 op component 2 toch opgenomen in component 1.
- * **De toegankelijkheid van de schoolleiding.** Deze variabele bevat de items 5, 9,10 en 11. Deze items laden eenduidig op de tweede component. De items 5 en 11 worden ondanks de lading van respectievelijk .39 en .36 op de eerste component toch opgenomen in de tweede component, omdat anders de tweede component slechts 2 items zou bevatten.

Item 2 is verwijderd omdat dit item niet eenduidig laadt op een van de gevonden componenten.

In tabel 2b wordt een overzicht gegeven van de verdeelingskenmerken en de alpha-waarden van bovengenoemde samengestelde variabelen.

Tabel 2b: Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de samengestelde variabelen met betrekking tot de manier van leiding geven van de schoolleiding.

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
betrokkenheid schoolleiding	7	.75	3.19	.42
toegankelijkheid schoolleiding	4	.67	2.39	.53

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 3a *Varimax geroteerde principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming*

item	Componenten	
	1	2
01 relaties met overige instellingen	.73	.18
02. afspraken op schoolniveau over didactiek	.07	.75
03. aanstelling onderwijsondersteunend personeel	.85	-.04
04 afstemming leerinhouden per vak	-.46	.62
05. relaties met inspectie	.90	-.05
06. afspraken op schoolnivo over toetsing	-.06	.73
07 verdeling financiële middelen over diverse uitgavenposten	.83	.10
08 keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	.67	.27
09. afstemming leerinhouden van meerdere vakken	.08	.71
10. vaste aanstelling docenten	.87	.10
11. opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	.32	.51
12. toelating leerlingen	.71	.24
13 beoordeling docenten	.86	.07
14 keuze leer- en hulpmiddelen	-.64	.34
15. afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	.09	.71
16 benoeming nieuwe docenten	.70	.07
17 verdeling taak-/diensteenheden	.90	.09
18. aanschaf leer- en hulpmiddelen	.04	.43
19. ontslag vast aangestelde docenten	.91	.03
20. opzet en werkwijze brugperiode	.30	.65
21. besteding vrije ruimte in lessentabel (N2+NO-uren)	.82	.19
22. verdeling leraarslessen	.83	.10
eigenwaarde	9.69	3.56
verklaarde variantie		
-% per factor	44.1	16.2
-% cumulatief		60.2

Op grond van de resultaten van tabel 3a zijn twee variabelen samengesteld door te middelen over geselecteerde items van de gevonden componenten:

- * **Deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming binnen het beheersmatig domein.** Deze variabele bevat de items 1,3,5,7,10,12,13,16,17,19,21,22. Deze items laden eenduidig op de eerste component (lading hoger dan .35 op de eigen component en lager dan .30 op de andere componenten).
- * **Deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming binnen het onderwijskundig domein.** Deze variabele bevat de items 2,4,6,9,11,15,18,20. Deze items laden eenduidig op de tweede component. De items 4 en 11 zijn ondanks hun ladingen van respectievelijk -.46 en .32 op de eerste component toch opgenomen in de tweede component.

De items 8 en 14 zijn verwijderd omdat ze, inhoudelijk bezien, op een andere dan de bedoelde component laden.

In tabel 3b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarden van bovenstaande samengestelde variabelen weergegeven.

Tabel 3b: Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de samengestelde variabelen met betrekking tot de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsvorming.

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
* deelname sl en doc aan beleidsvorming beheersmatig domein	12	.96	2.73	1.33
* deelname sl en doc aan beleidsvorming onderwijskundig domein	8	.80	3.43	.71

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 4a: Varimax geroteerde principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsuitvoering

item	Componenten	
	1	2
01. relaties met overige instellingen	.75	.03
02. afspraken op schoolnivo over didactiek	.00	.73
03. aanstelling onderwijsondersteunend personeel	.84	-.18
04. afstemming leerinhouden per vak	-.32	.72
05. relaties met inspectie	.89	-.22
06. afspraken op schoolnivo over toetsing	-.12	.79
07. verdeling financiële middelen over diverse uitgavenposten	.80	.03
08. keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	.69	.14
09. afstemming leerinhouden van meerdere vakken	.02	.75
10. vaste aanstelling docenten	.88	-.15
11. opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	.15	.65
12. toelating leerlingen	.73	.12
13. beoordeling docenten	.85	-.10
14. keuze leer- en hulpmiddelen	-.53	.59
15. afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	.03	.81
16. benoeming nieuwe docenten	.77	-.08
17. verdeling taak-/diensteenheden	.91	-.06
18. aanschaf leer- en hulpmiddelen	-.08	.47
19. ontslag vast aangestelde docenten	.91	-.22
20. opzet en werkwijze brugperiode	.12	.71
21. besteding vrije ruimte in lessentabel	.78	.15
22. verdeling leraarslessen	.83	.02
eigenwaarde	9.42	4.41
verklaarde variantie		
-% per factor	42.8	20.0
-% cumulatief		62.8

Op basis van de resultaten van tabel 4a zijn twee variabelen samengesteld door te middelen over geselecteerde items van de gevonden componenten:

- * **Deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsuitvoering binnen het beheersmatig domein.** Deze variabele bevat de items 1,3,5,7,10,12,13,16,17,19,21,22. Deze items laden eenduidig op de eerste component (lading hoger dan .35 op de eigen component en lager dan .30 op de andere

componenten).

- * **Deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsuitvoering binnen het onderwijskundig domein.** Deze variabele bevat de items 2,4,6,9,11,15,18,20. Deze items laden eenduidig op de tweede component. Item 4 wordt ondanks de lading van -.32 op de eerste component toch opgenomen in de tweede component.

Item 8 wordt verwijderd omdat dit item, inhoudelijk bezien, op een andere dan de bedoelde component laadt. Item 14 wordt verwijderd omdat dit item niet eenduidig op een van de gevonden componenten laadt.

Tabel 4b geeft een overzicht van de verdelingskenmerken en alpha-waarden van de bovenstaande samengestelde variabelen.

Tabel 4b: Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de samengestelde variabelen met betrekking tot de deelname van de schoolleiding en docenten aan de beleidsuitvoering.

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
* deelname sl en doc aan beleidsuitvoering bcheersmatig domein	12	.96	2.62	1.32
* deelname sl en doc aan beleidsuitvoering onderwijskundig domein	8	.86	3.31	.84

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 5a: *Varimax geroteerde principale componentenoplossing op de items die betrekking hebben op de inschatting van de beleidsruimte.*

items	Componenten	
	1	2
01. relaties met overige instellingen	.42	.27
02. afspraken op schoolnivo over didactiek	.81	-.07
03. aanstelling onderwijsondersteunend personeel	.21	.62
04. afstemming leerinhouden per vak	.70	.04
05. relaties met inspectie	.32	.33
06. afspraken op schoolnivo over toetsing	.81	.03
07. verdeling financiële middelen over diverse uitgavenposten	.31	.51
08. keuze facultatieve (niet wettelijke) vakken	.48	.33
09. afstemming leerinhouden van meerdere vakken	.82	.06
10. vaste aanstelling docenten	.10	.64
11. opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	.64	.21
12. toelating leerlingen	.30	.50
13. beoordeling docenten	.46	.51
14. keuze leer- en hulpmiddelen	.56	.22
15. afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	.67	.20
16. benoeming nieuwe docenten	.22	.61
17. verdeling taak-/diensteenheden	.05	.75
18. aanschaf leer- en hulpmiddelen	.36	.32
19. ontslag vast aangestelde docenten	-.03	.58
20. opzet en werkwijze brugperiode	.52	.33
21. besteding vrije ruimte in lessentabel	.24	.59
22. verdeling leraarslessen	-.04	.76
eigenwaarde	6.92	2.63
verklaarde variantie		
-% per factor	31.4	12.0
-% cumulatief		43.4

Op basis van de hierboven weergegeven resultaten zijn twee variabelen samengesteld door te middelen over geselecteerde items van de gevonden componenten:

- * **De gepercipieerde onderwijskundige beleidsruimte.** Deze variabele bevat de items 2,4,6,8,9,11,14,15,20. Deze items laden eenduidig op de eerste component (lading hoger dan .35 op de eigen component en lager dan .30 op de andere componenten). De items 8 en 20 worden ondanks hun lading van .33 op de tweede component toch opgenomen in de eerste component.
- * **De gepercipieerde beheersmatige beleidsruimte.** Deze variabele bevat de items 3,7,10,12,16,17,19,21,22. Deze items laden eenduidig op de tweede component. Item 7 wordt ondanks de lading van .31 op de eerste component toch opgenomen in de tweede component.

De items 5,13 en 18 worden verwijderd omdat deze niet eenduidig laden op een van de gevonden componenten. Item 1 wordt verwijderd omdat dit item, inhoudelijk gezien, op een andere dan de bedoelde component laadt.

In tabel 5b zijn de verdelingskenmerken en de alpha-waarden van de bovenstaande samengestelde variabelen weergegeven.

Tabel 5b: Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen de variabelen met betrekking tot de perceptie van de beleidsruimte

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
* perceptie onderwijskundige beleidsruimte	9	.86	4.00	.66
* perceptie beheersmatige beleidsruimte	9	.83	3.36	.81

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 6a: Oblimin geroteerde principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de daadwerkelijke beleidsvorming.

items	Componenten	
	1	2
01. relaties met overige instellingen	.50	.50
02. afspraken op schoolnivo over didactiek	.35	.77
03. aanstelling onderwijsondersteunend personeel	.77	.36
04. afstemming leerinhouden per vak	.29	.80
05. relaties met inspectie	.64	.33
06. afspraken op schoolnivo over toetsing	.39	.65
07. verdeling financiële middelen over de diverse uitgavenposten	.81	.32
08. keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	.68	.63
09. afstemming leerinhouden van meerdere vakken	.37	.83
10. vaste aanstelling docenten	.86	.41
11. opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	.53	.63
12. toelating leerlingen	.70	.51
13. beoordeling docenten	.73	.55
14. keuze leer- en hulpmiddelen	.39	.74
15. afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	.53	.73
16. benoeming nieuwe docenten	.81	.46
17. verdeling taak-/diensteenheden	.82	.43
18. aanschaf leer- en hulpmiddelen	.44	.75
19. ontslag vast aangestelde docenten	.68	.25
20. opzet en werkwijze brugperiode	.53	.57
21. besteding vrije ruimte in lessentabel	.69	.62
22. verdeling leraarslessen	.71	.43
eigenwaarde	9.92	2.33
verklaarde variantie (% ,cumulatief)		55.7
correlatie tussen beide factoren		.52

Op basis van de resultaten van tabel 6a zijn twee variabelen samengesteld door te middelen over geselecteerde items van de gevonden componenten:

- * **De daadwerkelijke beheersmatige beleidsvorming.** Deze variabele bevat de items 3,5,7,10,12,13,16,17,19,22. Deze items laden eenduidig op de eerste component (het verschil tussen de ladingen op de componenten is groter dan .10).
- * **De onderwijskundige beleidsvorming.** Deze variabele bevat de items 2,4,6,9,11,14,15,18. Deze items laden eenduidig op de tweede component.

De items 1,8,20 en 21 worden verwijderd omdat deze niet eenduidig laden op een van de gevonden componenten. In tabel 6b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarden van bovenstaande samengestelde variabelen weergegeven.

Tabel 6b: Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de variabelen met betrekking tot de daadwerkelijke beleidsvorming.

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
* daadwerkelijke beheersmatige beleidsvorming	10	.92	3.19	.96
* daadwerkelijke onderwijskundige beleidsvorming	8	.89	3.11	.85

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 7a: Oblimin geroteerde principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de daadwerkelijke beleidsuitvoering.

items	Componenten	
	1	2
01. relaties met overige instellingen	.49	.50
02. afspraken op schoolnivo over didactiek	.47	.80
03. aanstelling onderwijsondersteunend personeel	.83	.46
04. afstemming leerinhouden per vak	.31	.82
05. relaties met inspectie	.70	.43
06. afspraken op schoolnivo over toetsing	.42	.67
07. verdeling financiële middelen over diverse uitgavenposten	.73	.38
08. keuze facultatieve (niet wettelijk verplichte) vakken	.68	.53
09. afstemming leerinhouden van meerdere vakken	.35	.78
10. vaste aanstelling docenten	.86	.45
11. opzet en werkwijze leerlingbegeleiding	.49	.68
12. toelating leerlingen	.64	.55
13. beoordeling docenten	.74	.55
14. keuze leer- en hulpmiddelen	.51	.64
15. afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	.53	.70
16. benoeming nieuwe docenten	.79	.47
17. verdeling taak-/diensteenheden	.83	.43
18. aanschaf leer- en hulpmiddelen	.53	.66
19. ontslag vast aangestelde docenten	.64	.31
20. opzet en werkwijze brugperiode	.44	.53
21. besteding vrije ruimte in lessentabel	.75	.59
22. verdeling leraarslessen	.83	.45
eigenwaarde	9.96	1.99
verklaarde variantie (% cumulatief)		54.3
correlatie tussen beide factoren		.57

Op basis van de resultaten van tabel 7a zijn twee variabelen samengesteld door te middelen over geselecteerde items van de gevonden componenten:

- * De **daadwerkelijke beheersmatige beleidsuitvoering**. Deze variabele bevat de items 3,5,7,10,13,16,17,19, 21,22. Deze items laden eenduidig op de eerste component (verschil tussen de ladingen op de componenten is groter dan .10).
- * De **daadwerkelijke onderwijskundige beleidsuitvoering**. Deze variabele bevat de items 2,4,6,9,11,14,15,18. Deze items laden eenduidig op de tweede component.

De items 1,8,12 en 20 worden verwijderd omdat ze niet eenduidig op een van de gevonden componenten laden.

In tabel 7b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarden van de bovenstaande samengestelde variabelen weergegeven.

Tabel 7b: Alpha-waarden, gemiddelden en standaardafwijkingen van de variabelen met betrekking tot de daadwerkelijke beleidsuitvoering.

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
* daadwerkelijke beheersmatige beleidsuitvoering	10	.93	3.35	1.00
* daadwerkelijke onderwijskundige beleidsuitvoering	8	.87	3.09	.83

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 8a: Principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de intentionele beleidsvorming als gevolg van de invoering van kerndoelen.

items	Componenten
	1
01. keuze leer- en hulpmiddelen	.65
02. keuze andere dan wettelijk verplichte vakken	.67
03. opzet en werkwijze brugperiode	.69
04. afstemming leerinhouden per vak	.76
05. afstemming leerinhouden van meerdere vakken	.79
06. afspraken op schoolnivo over toetsing	.79
07. afspraken op schoolnivo over didactiek	.76
08. afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	.81
eigenwaarde	4.40
verklaarde variantie (%)	55.0

Op basis van de resultaten van tabel 8a is één variabele samengesteld door te middelen over alle items. Het betreft de variabele de **intentionele onderwijskundige beleidsvorming**.

In tabel 8b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarde van deze samengestelde variabele weergegeven.

Tabel 8b: Alpha-waarde, gemiddelde en standaardafwijking van de samengestelde variabele de intentionele onderwijskundige beleidsvorming

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
intentionele onderwijskundige beleidsvorming	8	.87	3.64	.76

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 9a: Principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de intentionele beleidsuitvoering als gevolg van de invoering van kerndoelen.

items	Componenten
	1
01. keuze leer- en hulpmiddelen	.66
02. keuze andere dan wettelijk verplichte vakken	.68
03. opzet en werkwijze brugperiode	.67
04. afstemming leenhouden per vak	.79
05. afstemming leenhouden van meerdere vakken	.79
06. afspraken op schoolnivo over toetsing	.80
07. afspraken op schoolnivo over didactiek	.74
08. afspraken op schoolnivo over onderwijsdoelen	.82
eigenwaarde	4.47
verklaarde variantie (%)	55.8

Op basis van de resultaten van tabel 9a is één variabele samengesteld door te middelen over alle items. Het betreft de variabele de intentionele onderwijskundige beleidsuitvoering.

In tabel 9b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarde van deze samengestelde variabele weergegeven.

Tabel 9b: Alpha-waarde, gemiddelde en standaardafwijking van de samengestelde variabele de intentionele onderwijskundige beleidsuitvoering

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
intentionele onderwijskundige beleidsuitvoering	8	.89	3.57	.78

NB: vijfpuntsschaal. hogere waarde = in grotere mate

Tabel 10a: *Principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de intentionele beleidsvorming als gevolg van een vergroting van de bestedingsvrijheid.*

items	Componenten
	1
01. benoeming nieuwe docenten	.83
02. beoordeling docenten	.84
03. vaste aanstelling docenten	.88
04. ontslag vast aangestelde docenten	.73
05. aanstelling onderwijsondersteunend personeel	.86
06. verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	.70
07. verdeling taak-/diensteenheden	.76
08. aanschaf leer- en hulpmiddelen	.60
eigenwaarde	4.87
verklaarde variantie (%)	60.9

Op basis van de resultaten van tabel 10a is één variabele samengesteld door te middelen over alle items. Het betreft de variabele de **intentionele beheersmatige beleidsvorming**.

In tabel 10b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarde van deze samengestelde variabele weergegeven.

Tabel 10b: *Alpha-waarde, gemiddelde en standaardafwijking van de samengestelde variabele de intentionele beheersmatige beleidsvorming.*

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
intentionele beheersmatige beleidsvorming	8	.90	3.71	.88

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 11a: *Principale componentenoplossing van de items die betrekking hebben op de intentionele beleidsuitvoering als gevolg van de vergroting van de bestedingsvrijheid.*

items	Componenten
	1
01. benoeming nieuwe docenten	.83
02. beoordeling docenten	.84
03. vaste aanstelling docenten	.85
04. ontslag vast aangestelde docenten	.73
05. aanstelling onderwijsondersteunend personeel	.83
06. verdeling van financiële middelen over diverse uitgavenposten	.68
07. verdeling taak-/diensteenheden	.79
08. aanschaf leer- en hulpmiddelen	.63
eigenwaarde	4.84
verklaarde variantie (%)	60.5

Op basis van de resultaten van tabel 11a is één variabele samengesteld door te middelen over alle items. Het betreft de variabele de intentionele beheersmatige beleidsuitvoering.

In tabel 11b staan de verdelingskenmerken en de alpha-waarde van deze samengestelde variabele weergegeven.

Tabel 11b: Alpha-waarde, gemiddelde en standaardafwijking van de samengestelde variabele intentionele beheersmatige beleidsuitvoering.

variabele	aantal items	alpha	gem.	sd.
intentionele beheersmatige beleidsuitvoering	8	.90	3.77	.90

NB: vijfpuntsschaal: hogere waarde = in grotere mate

Tabel 1: onderlinge correlaties tussen de onafhankelijke variabelen (niveau van de individuele respondent)

variabele	1	2	3	4	5	6	7	8
docentgeleerde leerlingbegeleiding(1)	-							
specifiek deskundigheidsvereiste leerlingbegeleiding(2)	.42**	-						
betrokkenheid schoolleiding(3)	-.04	.02	-					
toegankelijkheid schoolleiding(4)	-.02	-.09	-.09	-				
deelname sl en doc beleidsvorming beheersmatig domein (5)	.12	.11	.16*	-.20*	-			
deelname sl en doc beleidsvorming onderwijskundig domein(6)	.31**	.33**	.15*	-.34**	.15*	-		
deelname sl en doc beleidsuitvoering beheersmatig domein(7)	.13	.13	.19*	-.15*	.96*	.15*	-	
deelname sl en doc beleidsuitvoering onderwijskundig domein(8)	.27**	.26**	.14	-.28**	-.15*	.69**	-.12	-

*p<.05 **p<.01

Tabel 2:

onderlinge correlaties tussen de afhankelijke variabelen (niveau van de individuele respondent).

variabele	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
perceptie onderwijskundige beleidsruimte(1)	-													
perceptie beheersmatige beleidsruimte(2)	.43**	-												
onderwijskundige beleidsvorming(3)	.35**	.20**	-											
beheersmatige beleidsvorming(4)	.20**	.44**	.54**	-										
onderwijskundige beleidsuitvoering(5)	.21**	.13	.78**	.43**	-									
beheersmatige beleidsuitvoering(6)	.21**	.32**	.48**	.80**	.59**	-								
behoefte scholen invoering kern- doelen(7)	.06	.04	-.05	-.02	-.03	-.12	-							
behoefte scholen vergroting beste- dingsvrijheid(8)	.20**	.02	.13	.14	.18*	.06	-.01	-						
behoefte eigen school invoering kerndoelen(9)	-.04	.03	-.06	.01	-.06	-.07	.83**	-.02	-					
behoefte eigen school vergroting bestedingsvrijheid(10)	.24	.08	.20**	.21**	.18*	.13	.01	.83**	.04	-				
intentionele onderwijskundige beleidsvorming(11)	.33**	.16*	.55**	.44**	.48**	.42**	.08	.18	.03	.25**	-			
intentionele onderwijskundige beleidsuitvoering(12)	.27**	.18	.58**	.49**	.61**	.49**	.07	.16*	.02	.26**	.75**	-		
intentionele beheersmatige beleidsvorming(13)	.22**	.22**	.50**	.63**	.45**	.59**	.08	.08	.09	.23**	.62**	.62**	-	
intentionele beheersmatige beleidsuitvoering(14)	.27**	.18*	.47**	.57**	.49**	.64**	.11	.05	.11	.19*	.53**	.68*	.81**	-

*p<.05 **p<.01

CURRICULUM VITAE

Peter Slegers werd geboren op 17 juli 1962. Hij behaalde zijn Atheneum A diploma in 1980. In datzelfde jaar begon hij de studie sociologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. In mei 1987 studeerde hij cum laude af in de sociologie, met als specialisatie onderwijssociologie. In januari 1988 werd hij aangesteld als assistent-in-opleiding bij het Facultair Instituut Algemene Onderwijskunde voor de LerarenOpleiding van de Katholieke Universiteit Nijmegen (thans Vakgroep Onderwijskunde Nijmegen). Hier verrichtte hij het in dit proefschrift beschreven onderzoek.

Tevens is hij als algemeen onderwijskundige werkzaam bij de Universitaire LerarenOpleiding van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

**Stellingen behorende bij:
P.J.C. Slegers
School en beleidsvoering
Proefschrift, 1991**

1. **Aandacht voor de professionele oriëntatie van docenten is van wezenlijk belang voor de kwaliteit van hun functioneren tijdens de beroepsuitoefening.
(cf. Dit proefschrift, hoofdstuk 6)**
2. **Scholen blijken nauwelijks strategisch beleid te voeren. Om die reden zullen scholen veel moeite hebben om met hun vergrote autonomie als gevolg van het dereguleringsbeleid van de overheid adequaat om te gaan.
(cf. Dit proefschrift)**
3. **Het dereguleringsstreven van de overheid dient een ideologische onderbouwing te krijgen, een en ander te verstaan als een herbezinning op de relatie overheid - samenleving.
(cf. Dit proefschrift, hoofdstuk 2)**
4. **Het verdient aanbeveling om bij de empirische toetsing van de schoolorganisatiemodellen van Ernst Marx de aandacht meer te richten op het relatieve belang van de onderscheiden componenten en elementen van de modellen dan op de consistenties binnen en tussen de modellen.
(cf. Dit proefschrift, hoofdstuk 5 en 6)**
5. **Het fenomeen convenant, dat recentelijk binnen het onderwijsbeleid is geïntroduceerd, vormt een bedreiging voor de parlementaire democratie en is derhalve op te vatten als een vorm van ondemocratische besluitvorming.**
6. **Onderwijsvakorganisaties zijn vervreemd van de eigen achterban door hun te grote betrokkenheid bij de politieke besluitvorming.**

7. De wijze waarop de schoolleiding de motivatie en arbeidssatisfactie van docenten negatief kan beïnvloeden, wordt treffend beschreven in Lévi Weemoedt's roman "De ziekte van Lodesteijn". Hierdoor is dit boek te beschouwen als een schoolvoorbeeld van hoe het niet moet en zou daarom een vaste plaats moeten krijgen op het nachtkastje van iedere schoolleider.

(Lévi Weemoedt, De ziekte van Lodesteijn. Amsterdam: Contact, 1986)

8. Jonge ambitieuze aio's doen er verstandig aan de leefwijze van middeleeuwse monniken te imiteren.

ISBN 90 - 9004507 - 4