

**ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM**

**VAKGROEP SOCIOLOGIE**

**PROF. DR. J.M.G. LEUNE**

**ONDERWIJSKWALITEIT EN  
DE AUTONOMIE VAN SCHOLEN**

**BIJDRAGE AAN HET CONGRES  
'DEREGULERING EN DE KWALITEIT VAN HET ONDERWIJS'  
OP 26 NOVEMBER 1993 TE GRONINGEN  
TER GELEGENHEID VAN HET VIERDE LUSTRUM  
VAN HET RION**

Rotterdam, november 1993

**INHOUDSOPGAVE**

1.	Van decentraal naar centraal en omgekeerd	blz. 3
2.	Achtergronden van autonomie-vergroting	8
3.	Naar een classificatie van schoolautonomie	14
4.	Risico's van autonomie-vergroting	17
5.	Grenzen van schoolautonomie	24
	Noten	40

## 1. VAN DECENTRAAL NAAR CENTRAAL EN OMGEKEERD

Het is nu bijna tweehonderd jaar geleden dat Franse bezetters een einde maakten aan de Republiek der Verenigde Nederlanden, zoals die in 1579 bij de Unie van Utrecht tot stand was gekomen. Zij troffen een samenleving aan die in hoge mate werd gekenmerkt door decentralisatie. Van een centraal gezag was slechts in beperkte mate sprake. Er waren geen nationale onderwijswetten. In het landelijk overheidsapparaat bestond geen ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. De staten der gewesten en de besturen van dorpen en steden hadden elk hun eigen schoolreglementen.<sup>1</sup> Van een nationaal schoolwezen was geen sprake. Gefundeerd op de beginselen van de Franse revolutie (vrijheid, gelijkheid en broederschap), overigens met inachtneming van de dominante calvinistische cultuur van de Republiek, introduceerden de Fransen in ons land op het breukvlak van de 18e en de 19e eeuw de idee van een nationale onderwijspolitiek. Er wordt een 'agent' van nationale opvoeding benoemd (te weten J.H. van der Palm) en spoedig verschijnen de eerste schoolwetten in het staatsblad (1801, 1803 en 1806). Daarmee wordt het tijdperk van een meer centralistisch georiënteerde onderwijspolitiek ingeluid. Maken we na tweehonderd jaar opnieuw een omwenteling mee in de bestuurlijke verhoudingen binnen het schoolwezen, ditmaal in omgekeerde richting, dus van centraal naar decentraal? Dat is geenszins zeker. Minder twijfelachtig is een breed gedragen streven naar méér autonomie van onderwijsinstellingen. Sedert ongeveer 1985 staat het Nederlandse onderwijsbeleid in sterke mate in het teken van het vergroten van de beleidsruimte van scholen. Bij het vormgeven van het landelijke onderwijsbeleid is deregulering een leidende gedachte. De staat moet als regelgevende instantie meer overlaten aan de onderwijsinstellingen, zo luidt het credo. Regelgeving wordt een begrip met een negatieve connotatie. In toenemende mate wordt het onderwijsbeleid van de staat metaforisch geschetst als een verstikkend netwerk van regels, waarin scholen via een repeterend bombardement van circulaires verstrikt raken. Er is een veldwinnend geloof dat veel problemen in het onderwijs te wijten zijn aan het beleid van de rijksoverheid en dat meer autonomie van scholen een noodzakelijke voorwaarde is voor kwaliteitsverbetering. Dit geloof ontstaat in een periode van toenemend cynisme over de overheid en van scepsis over wat de staat vermag.<sup>2</sup> De daaruit voortspruitende uitgesproken negatieve bejegening van de rijksoverheid raakt niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats het schoolwezen maar is wijdverbreid. Onderwijsbeleid wordt als het ware meegezogen in het spoor van de tijdgeest. Het ontstaat nu eenmaal niet in een sociaal vacuüm. Beleidsvoerders, en dit geldt zeker voor politici, proberen de tekenen van de tijd te verstaan en het verwijt te ontlopen dat ze tegen de hoofdstroom van de maatschappelijke ontwikkeling oproeien. Zo kan een communis opinio ontstaan waarvan de fundering nauwelijks nog ter discussie staat. Dat is thans het geval met het streven naar meer zelfstandigheid van scholen. Wie kan daar nu tegen zijn? Dat is toch een kamerbreed gedragen uitgangspunt van beleid? Inderdaad, dat is een opmerkelijke vaststelling. De overheidsdocumenten waarin de vergroting van de autonomie van scholen is uiteengezet, zijn in de bestuurlijk-politieke arena overwegend met instemming bejegend. Dat geldt met name voor de nota's:

- Meer over management (1984)
- Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit (1985)
- Deregulering, autonomie-vergroting en personeelsreductie (1985)
- De school op weg naar 2000 (1988)
- Hoofddlijnen Formatiebudgetsysteem (1988).

In 1983 aanvaardde de Tweede Kamer een motie Franssen c.s. waarin de regering werd uitgenodigd om met voorstellen te komen betreffende een vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en het leggen van meer verantwoordelijkheid bij scholen zelf.

Kort na elkaar publiceerden het CDA, de PvdA en de VVD uitgewerkte voorstellen voor autonomie-vergroting van scholen:

- Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs (PvdA; Den Haag, september 1992);
- De school aan de ouders (CDA; Den Haag, oktober 1992);
- Kiezen voor Autonomie (VVD; Den Haag, maart 1993).

In de genoemde nota van de PvdA Tweede Kamerfractie lezen we onder het kopje 'De noodzaak van autonomievergroting' onder meer het volgende:

'In de loop van de jaren '60 en '70 is er sprake geweest van een toenemende centralisatie van het onderwijsbestel. De opvatting dat wetgeving en beleidsmaatregelen, het onderwijs daar waar het tekort schoot, dienen bij te sturen, was daarbij een leidende gedachte. Het gevolg van deze ontwikkeling is geweest dat het onderwijs als het ware gekoloniseerd werd (Gevers) en een dienovereenkomstig gedrag ging vertonen. Deze centralistische onderwijspolitiek leidt vanuit de beste bedoelingen tot een overmatige groei aan bureaucratie. De verregerende ambtelijke bemoeizucht ontnemt de professionals in het onderwijs vrijwel elke prikkel tot initiatief.'

Voorts wordt opgemerkt:

'De primaire onderwijstaken (onderwijskundige inrichting, personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden, niet-gebouwgebonden materiële schoolbehoeften) kunnen het meest adequaat door de scholen zelf worden verricht.'

In de genoemde CDA-nota lezen we:

'Het CDA wil ernst maken met vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de school. Meer dan ooit is het noodzakelijk dat er ruimte komt voor schoolbesturen en directies om in samenspraak met de ouders eigen doelstellingen te formuleren en een herkenbaar schoolbeleid te voeren. Scholen hebben o.a. meer beleidsruimte nodig om de uitdagingen waar het onderwijs in onze moderne samenleving voor staat goed aan te kunnen.'

Deze zienswijze wijkt nauwelijks af van de opvatting over schoolautonomie die is geformuleerd in de VVD-nota 'Kiezen voor Autonomie'. Daarin lezen we:

'In de jaren tachtig dringt in brede kring het besef door dat de overheid met het onderwijsbeleid nieuwe wegen moet inslaan. De gedetailleerde onderwijswetgeving en de departementale bureaucratie hebben tot een volstrekt dichtregelend onderwijsbestel geleid.'

Voorts:

'Een grotere autonomie van de scholen is voor ons een principiële keuze voor meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van het individu en meer ruimte voor particulier initiatief van zich -in schoolverband- maatschappelijk verantwoordelijk voelende individuen. Wij zien hierin een werkzaam alternatief voor de vastgelopen klassieke overheidssturing.'

Verschillen in maatschappijvisie verhinderen niet dat over de verhouding tussen de rijksoverheid en scholen overwegend gelijkkluidend wordt gedacht.<sup>3</sup> Deze consensus is ook waarneembaar binnen het georganiseerde onderwijsveld, getuige de uitkomsten van

het zogeheten Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing. Tot de in dit kader tot stand gekomen 'richtinggevende uitspraken' van vertegenwoordigers van onderwijskoepelorganisaties en van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen behoren afspraken over autonomie-vergroting van scholen. Een van de afspraken luidt: 'Het overheidsbeleid is erop gericht dat schoolbesturen en scholen de beslissingen zullen gaan nemen die op dat niveau genomen kunnen worden. Een zo groot mogelijke vrijheid van handelen vormt uitgangspunt van beleid'.<sup>4</sup> Deze afspraak is in overeenstemming met de visie op de beleidsruimte van scholen zoals verwoord in de memorie van toelichting bij de Onderwijsbegroting van de rijksoverheid voor het jaar 1993:<sup>5</sup>

'De huidige inrichting van het onderwijs biedt weinig ruimte om bestaande kennis en ideeën volledig te benutten. Gedetailleerde voorschriften en een rechtstreeks door de overheid gefinancierde verzorgingsstructuur wekken de indruk dat vernieuwingen door instanties buiten de school aangedragen moeten worden. De verantwoordelijkheid voor onderwijsvernieuwing lijkt bij de overheid en de verzorgingsinstellingen gelegd te worden, terwijl die verantwoordelijkheid natuurlijk op de eerste plaats bij de scholen zelf ligt en ook hoort te liggen. Een school die innovatie tot haar kerntaken rekent, zal slagvaardiger kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, culturele diversiteit, emancipatie, verandering van normen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt) en nieuwe technologische mogelijkheden.'

Het streven naar autonomie-vergroting is ook een harde kern in het rapport van de Commissie Toekomst Leraarschap dat in maart 1993 verscheen. Daarin lezen we onder meer:

'Een verbetering van de positie van de leraar in het onderwijs en van de kwaliteit van het onderwijs zelf, in zelfstandige scholen die te typeren zijn als volwaardige arbeidsorganisaties, betekent (ook) dat de overheid haar centrale positie in het besturen van scholen moet overdragen aan de scholen.'<sup>6</sup> Dit zou volgens deze commissie bijvoorbeeld moeten betekenen dat de bestaande regelgeving op het terrein van de bevoegdheden van leraren wordt geglobaliseerd.<sup>7</sup> De commissie meent dat meer autonome scholen beter in staat zullen zijn om problemen waar leraren mee worstelen op te lossen. Deze overtuiging kan overigens niet worden gestoeld op het wetenschappelijk onderzoek naar determinanten van de genoemde problemen en evenmin worden gefundeerd op buitenlandse vergelijkingen.<sup>8</sup> Doen zich op scholen met méér beleidsvrijheid minder problemen van leraren voor dan op scholen met minder beleidsruimte? Het politieke streven naar meer autonomie van scholen is onderdeel van een meeromvattend streven naar een meer bescheiden positie van de centrale overheid in onze samenleving. In 1982 zijn door het eerste kabinet Lubbers een aantal processen in gang gezet die onder de term 'grote operaties' werden gelanceerd.<sup>9</sup> Het waren er zes, te weten het streven naar:

- a. decentralisatie;
- b. heroverweging van rijksuitgaven en -taken;
- c. deregulering;
- d. reorganisatie van de rijksdienst;
- e. vermindering van het aantal rijksambtenaren;
- f. privatisering.

Met elk van deze 'operaties' heeft het streven naar meer autonomie van scholen raakvlakken. Het wordt, anders gezegd, op een brede leest geschoeid. Wie het kritiseert raakt het kabinetsbeleid dat is en wordt gevoerd sinds de jaren '80 in het hart.

Het lijkt erop dat het streven naar meer autonomie van scholen ook in het onderwijsveld kan rekenen op een brede steun. Voorzichtigheid is nog geboden, want onderzoek hiernaar dat voldoet aan de elementaire standaarden van deugdelijkheid (qua validiteit en betrouwbaarheid) én representativiteit is nog nauwelijks verricht. Afgaan op de opinies van representanten van het 'veld' is riskant, want die vertolken lang niet altijd de meningen die worden gehuldigd door mensen op de werkvloer. Niettemin, Pelkmans en Smit hebben vastgesteld dat een ruime meerderheid van door hen ondervraagde leraren, directieleden, bestuurders en ouders van scholen voor primair en voortgezet onderwijs de stelling onderschrijft dat scholen méér zelfstandig moeten worden (86% van de respondenten uit het primair onderwijs en 89% van de ondervraagden uit het voortgezet onderwijs); de percentages voorstanders van méér bestedingsvrijheid van scholen waren in hun onderzoek respectievelijk 92 en 94.<sup>10</sup> Overigens moet daarbij wel worden aangetekend dat een meerderheid van diezelfde respondenten gekant is tegen schaalvergroting in het onderwijs.<sup>11</sup>

In tal van opzichten zijn scholen reeds relatief autonoom, soms zelfs in hoge mate. Dit gegeven relativeert het vigerende debat over autonomie-vergroting. Er is om te beginnen de vrijheid van bijzondere scholen om het normatieve gezichtspunt te bepalen van waaruit onderwijs gegeven wordt (de vrijheid van richting) en om leermiddelen te kiezen en leraren te benoemen en te ontslaan. Dit zijn grondwettelijk gesanctioneerde substantiële vrijheden. Maar ook bij het inrichten van het onderwijskundig proces hebben scholen (bijzondere zowel als openbare) een aanzienlijke handelingsvrijheid. Ik denk aan de keuze van groeperingsvormen, lesstijlen, didactische werkvormen en selectie-normen. Hiervoor bestaan geen overheidsvoorschriften. Men mag dan ook de bestaande autonomie van scholen niet bagatelliseren. De komst van kerndoelen aan het einde van de basisschool en de eerste fase van het voortgezet onderwijs heeft de speelruimte van scholen in het funderend onderwijs onmiskenbaar verkleind maar daarbij moet wel bedacht worden dat deze kerndoelen schoolspecifiek kunnen worden 'ingekleurd' en dat scholen die principiële bezwaren tegen deze doelen hebben gebruik kunnen maken van hun recht op substitutie.<sup>12</sup>

Het debat over de autonomie van de school gaat in essentie over relatieve autonomie. Totale autonomie van door de overheid bekostigd onderwijs is een ondenkbare optie. Scholen die financiering door de staat verlangen zullen altijd en onvermijdelijk geconfronteerd worden met deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, conform artikel 23 van onze grondwet. Over de aard en reikwijdte van deze condities is discussie mogelijk, niet of minder over hun legitimiteit. Ook dit gegeven relativeert het autonomie-debat. Het speelveld voor dit debat is begrensd. In de nota 'De school op weg naar 2000' lezen we: 'Autonomie voor de scholen betekent (dus) niet dat de overheid afwezig is, maar dat zij de scholen op de aan hen toegekende verantwoordelijkheden zal aanspreken. Er zal zo te allen tijde een rechtstreekse relatie tussen overheid en school blijven.'<sup>13</sup>

Gegeven de bestuurlijke verhoudingen in ons onderwijsbestel raakt autonomie-vergroting van scholen niet in eerste instantie en ook niet noodzakelijk de beleidsruimte van scholen zelf, maar die van de besturen van scholen. Autonomie-vergroting heeft gevolgen voor de verhouding tussen de rijksoverheid en het bevoegd gezag van scholen in die zin dat de rijksoverheid aan dit gezag meer beleidsvrijheid toestaat. Of scholen

zelf in hun doen en laten daardoor vrijer worden is nog maar de vraag. Het is heel wel denkbaar dat de autonomie van de school zelf niet verandert als gevolg van het ontstaan van meer beleidsruimte op het niveau van het schoolbestuur. Er zijn in beginsel vier mogelijkheden:

	AUTONOMIE VAN EEN SCHOOL		
		GERING	GROOT
	GERING	A	B
Autonomie van een schoolbestuur			
	GROOT	C	D

Het is dus ook denkbaar dat autonomie-vergroting van een schoolbestuur per saldo leidt tot een verkleining van de autonomie van een school. Dit effect zou kunnen optreden indien een schoolbestuur zich door autonomie-vergroting intensiever met het besturen van een school gaat bemoeien. Vrijheid van het bestuur kan dan leiden tot onvrijheid van de school (d.w.z. van de verzameling van schoolleider(s), leraren, niet-onderwijzend personeel en leerlingen). Deze mogelijkheid wordt in het vigerende autonomie-debat merkwaardig genoeg nauwelijks onderkend. Al snel worden de begrippen school en schoolbestuur als synoniemen behandeld. In het vervolg gaat het mij vooral om de autonomie van een school.

In deze discussie-bijdrage probeer ik de volgende vragen te beantwoorden:

- a. hoe kan het streven naar meer autonomie van scholen worden verklaard (begrepen)?
- b. welke soorten autonomie van een school kunnen worden onderscheiden?
- c. welke zijn de risico's van een verdergaande autonomie-vergroting van scholen?
- d. welke zijn de grenzen van de autonomie van een school?

Ik beperk me bij de beantwoording van deze vragen tot het leerplichtig onderwijs, d.w.z. het primair onderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Er is een meer specifieke behandeling nodig van het autonomie-vraagstuk in het secundair voortgezet onderwijs, het hoger onderwijs en de volwassenen-educatie. Generaliseren over school-autonomie is daarom hachelijk en eigenlijk niet verantwoord. Bij het wetenschappelijk onderwijs speelt bijvoorbeeld de academische vrijheid een bijzondere rol. Die is van een principieel andere aard dan de vrijheid waarover een basisschool zou kunnen beschikken.

In mijn bijdrage valt het accent op een kritische analyse van het streven naar autonomie-vergroting. Ik meen dat een zodanige reflectie geboden is, nu van een debat over schoolautonomie nauwelijks nog sprake is. De voorstanders bevestigen elkaar's gelijk. Ruimte voor twijfel lijkt afwezig. Het streven naar meer schoolautonomie manifesteert zich in de gedaante van een ideologie, d.w.z. van een waarde (systeem) waarvan de juistheid niet meer ter discussie staat.<sup>14</sup>

## 2. ACHTERGRONDEN VAN AUTONOMIE-VERGROTING

Het streven naar meer zelfstandigheid van scholen is niet uit de lucht komen vallen. Het is onderdeel van meeromvattende veranderingen in ons maatschappelijke en bestuurlijk-politieke systeem. Daarop wees ik reeds toen het ijveren voor meer schoolautonomie werd gekoppeld aan een zestal ingrijpende transformaties binnen de rijksdienst en in de verhouding tussen de rijksoverheid en de samenleving. Niet alle achtergronden van autonomievergroting figureren in het debat daarover ook als motieven. Wie maatschappelijke ontwikkelingen tracht te begrijpen doet er gewoonlijk goed aan om onderscheid te maken tussen expliciete beweegredenen en (eigenlijke) determinanten. Het komt voor dat determinanten door betrokkenen niet als achterliggende causale mechanismen worden onderkend, terwijl ze wel degelijk werkzaam zijn.

Discrepancies tussen motieven en determinanten kunnen ontstaan als gevolg van het onvermogen van betrokkenen om het krachtenveld rondom hun denken en handelen te kennen en te doorgronden. Vaak krijgen betrokkenen bij een maatschappelijke ontwikkeling pas zicht op dit krachtenveld indien dit (bijvoorbeeld door historici) ex post is gereconstrueerd. Hoe complexer het krachtenveld, hoe groter de kans dat dit gebeurt.

Ook is er de mogelijkheid dat geëxpliciteerde motieven andere zijn dan meer verborgen argumenten. Etzioni wijst op discrepanties tussen officiële en werkelijke doeleinden.<sup>15</sup> Soms zijn werkelijke doeleinden zo onaantrekkelijk dat beleidsvoerders nalaten om ze te expliciteren. Zo ontstaan verborgen beleidsagenda's.

Wanneer ik een poging doe om de achtergronden van autonomie-vergroting van scholen te beschrijven dan pretendeer ik geen volledigheid. Het proces van autonomie-vergroting is nog onvoldoende uitgekristalliseerd om het determinerende krachtenveld geheel te kunnen overzien. Ook is het nog nauwelijks voorwerp geweest van onbevanging, dus kritisch wetenschappelijk onderzoek. Publicaties over autonomie-vergroting hebben overwegend een ideologisch gekleurd karakter. Dit neemt niet weg dat, gegeven de huidige stand van onze kennis, enige empirisch gefundeerde uitspraken over de achtergronden daarvan naar mijn mening verantwoord zijn. Verder onderzoek daarnaar acht ik wel noodzakelijk. In het bijzonder is internationaal-vergelijkend onderzoek van belang. De mate van autonomie van scholen varieert namelijk tussen landen aanzienlijk sterker dan binnen landen.

Ik zal geen poging wagen om de diverse achtergronden van autonomie-vergroting te hiërarchiseren. Daarvoor ontbreekt een betrouwbare maatstaf. Vooraf merk ik nog op dat de te behandelen achtergronden onderling samenhangen. Samen vormen ze een causale kluwen. Het voert in dit bestek te ver om bij hun interferenties stil te staan. Ik beperk mij hoofdzakelijk tot een overigens beknopte schets van de separate elementen van het causale complex. Het gaat er mij om dit zo objectief mogelijk in kaart te brengen. Verklaren is iets anders dan goedpraten of kritiseren. In de vierde paragraaf zal ik trachten het proces van autonomie-vergroting in meer kritische zin te ontleden. Nu beschouw ik autonomie-vergroting als een afhankelijke variabele en ga ik op zoek naar verklaringen.

Een eerste verklaring voor het streven naar meer autonomie voor scholen is gelegen in een herdefiniëring van de positie van de staat in de samenleving. Globaal gesteld heeft de staat in ons land een ontwikkeling doorgemaakt van een zo goed als afwezig centraal



gezag (met name tot aan de 19e eeuw) tot een actief sturend centraal instituut. Deze ontwikkeling viel samen met de opkomst en uitbouw van de verzorgingsstaat. Zij manifesteert zich op tal van manieren, zoals de toename van regelgeving, van het aantal rijksambtenaren en van het aandeel van de collectieve sector in het nationaal inkomen. Om een enkel getal te noemen: in 1900 gaf de rijksoverheid 151 miljoen gulden uit, in 1993 was dit bedrag opgelopen tot circa 200 miljard gulden. Vooral na 1945 krijgt de verstatelijking van onze maatschappij een krachtige impuls. Zo steeg het aantal rijksambtenaren van 91.000 in 1950 tot 168.000 in 1985 (een toename van 85%).<sup>16</sup> In de naoorlogse periode groeien de collectieve lasten vooral na 1970 zeer sterk. De staatsschuld bedraagt in 1970 32,9 miljard gulden; in 1990 is deze schuld opgelopen tot 312,1 miljard gulden.<sup>17</sup> Toen het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen in 1918 werd ingesteld, werkten er 82 ambtenaren. In 1993 (nu zonder de kunstsector) werken er 2747, in 1985 zelfs 2947.<sup>18</sup>

Hoe meer het overheidsapparaat werd uitgebreid, hoe kwetsbaarder het werd. Het risico dat er ergens iets mis ging werd groter. Aquina signaleert dat rond 1980 de gedachte opkomt dat het mislukken van overheidsbeleid wel eens door de overheid zelf veroorzaakt zou kunnen worden.<sup>19</sup> Deze gedachte steunt nauwelijks op empirisch onderzoek, maar neemt de gedaante aan van een wijdverbreid geloof. Het beeld van de overheid is het beeld van een falende beleidsinstantie. Ringeling schrijft: 'De jaren tachtig zijn een periode van toenemend cynisme over de overheid, van scepsis over datgene waartoe de overheid in staat is. De overheid deugt voor weinig. Het heil dient in de eerste plaats van het bedrijfsleven te worden verwacht.'<sup>20</sup> Verondersteld wordt dat de samenleving niet van bovenaf gestuurd kan worden. De idee van een maakbare samenleving begint te wankelen. Neo-liberale gedachten over de rol van de staat winnen veld.<sup>21</sup> De overheid is niet een initiator en katalysator van maatschappelijke veranderingen, maar een hinderpaal daarvoor. Beoefenaren van de beleidswetenschappen leveren aan deze zienswijze op het vermogen van de overheid een belangrijke bijdrage en legitimeren daardoor het negatieve imago van de overheid dat zijn oorsprong vindt in ontevredenheid bij belangengroepen ter rechterzijde van het politiek spectrum over de aard van de bemoeienis van de overheid met het maatschappelijk leven. Met name de rol die de overheid speelt bij het herverdelen van inkomen c.q. bij het organiseren van collectieve solidariteit wordt gekritiseerd, zij het niet altijd openlijk.

De toenemende kritiek op de legitimiteit en de effectiviteit van het overheidsbeleid kreeg aan het einde van de jaren tachtig een krachtige impuls door de ineensstorting van het communisme in Oost-Europa na de val van de Berlijnse muur. Het werd nog lastiger om te pleiten voor en te geloven in een maakbare samenleving. In het beleid van de overheid werden deregulering en privatisering sleutelwoorden. Het streven naar meer autonomie van scholen moet tegen de achtergrond van dit decor geplaatst worden. Er liggen onmiskenbaar anti-etatistische denkbeelden en gevoelens aan ten grondslag, hoewel deze in het publieke debat over autonomie-vergroting zelden als expliciete motieven worden genoemd. De autonome school past in een verguisde staat.<sup>22</sup>

De negatieve bejegening van de staat als machtscentrum in de maatschappij valt in ons land nagenoeg samen met de revitalisering van twee klassieke christen-democratische denkbeelden over de verhouding tussen staat en samenleving: het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring (gepropageerd en uitgewerkt door de eerste voorman van de Anti-Revolutionaire Partij, Abraham Kuyper) en het subsidiariteitsbeginsel, aangehangen in rooms-katholieke kring. Volgens het soevereiniteitsbeginsel zijn er

maatschappelijke kringen (levenssferen) zoals het gezin, het bedrijf, de kunst, de wetenschap en het onderwijs die niet onderworpen mogen zijn aan het gezag van de staat. Zij moeten gehoorzamen aan een 'hoog gezag in eigen boezem' dat heerst bij de gratie van God.<sup>23</sup>

Volgens het subsidiariteitsbeginsel moet de staat zich niet bemoeien met wat een lager orgaan of een georganiseerde eenheid van beroepsgenoten zelf kan regelen. De staat treedt in die gevallen slechts subsidiair op, dat wil zeggen: zo nodig ter vervanging. Ideaal wordt een samenleving geacht die is opgebouwd uit 'corporaties' (letterlijk: lichamen) voor de diverse levenssferen waarbinnen de direct betrokkenen op basis van solidariteit samenwerken. In de encycliek *Quadragesimo Anno* uit 1931 wordt zo'n samenleving geschetst als het alternatief voor zowel de klassenstrijd als het kapitalisme.<sup>24</sup>

De autonome school past ideologisch gezien perfect in een samenleving die is geordend volgens de twee genoemde christen-democratische staatkundige beginselen.<sup>25</sup> Deze beginselen vullen de leemte op die het anti-etatisme achterlaat.

De sedert de jaren tachtig gegroeide kritiek op de overheid kan niet los worden gezien van de exponentiële na-oorlogse welvaarts groei. In tijden van nood klinkt de roep om centrale sturing luider (soms uitmondend in een pleidooi voor een 'sterke hand') dan in tijden van afwezige bedreigingen. Hoewel de zogeheten oliecrisis uit de jaren zeventig haar sporen in de jaren tachtig nalaat, is er niettemin sprake van welvaartsstijging. Van externe bedreigingen is geen sprake. In zo'n klimaat van voortgaande economische groei kan de gedachte postvatten dat een regisseur van maatschappelijke ontwikkelingen niet of minder nodig is. De samenleving lijkt in staat om op eigen kracht haar boontjes te doppen.

De rijksoverheid wordt meer en meer beschouwd als een hinderpaal voor een moderne verzorgingsstaat in plaats van als een garantie daarvoor. Mondige burgers dienen in een vrije samenleving zo min mogelijk door regels gehinderd te worden. Regulering is een aantasting van het vertrouwen in de ordenende kracht van het particulier initiatief.<sup>26</sup> Beter dan de overheid is de markt in staat om sociaal gedrag te reguleren. Vooral in het denken van vooraanstaande economen speelt deze visie (ook wel betiteld als 'Reagonomics') een belangrijke rol. Zo komen overheidssubsidies voor bedrijven en bedrijfstakken die het moeilijk hebben onder vuur te liggen. De zogeheten WIR-premies (subsidies op investeringen) worden afgeschaft en kredietverlening door de centrale overheid wordt in de jaren tachtig fors verminderd.<sup>27</sup> Daarbij speelt overigens ook uitdijende regelgeving van de Europese Gemeenschap (in het bijzonder op het terrein van de economische mededinging) een determinerende rol.

In de jaren tachtig verschuift het publieke debat over de inrichting van de samenleving van het formuleren en najagen van idealen (doelstellingen) naar het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren daarvan. Er treedt een verschuiving op van substantiële naar functionele rationaliteit.<sup>28</sup> Het instrumentele denken domineert het denken in termen van doelstellingen. In de publiek-bestuurlijke arena ontstaat meer en meer belangstelling voor de resultaten (effecten) van beslissingen. 'Output' wordt een sleutelwoord in de bestuurlijke praktijk. Ook in de beleidswetenschap krijgt de uitvoering van beleid meer en meer aandacht.<sup>29</sup> Onvermijdelijk springen daarbij uitvoerings- en effectiviteitsproblemen meer in het oog dan voorbeelden van geslaagd overheidsbeleid. Deze selectieve waarneming is vergelijkbaar met de selectie van nieuwsfeiten ten behoeve van kranten, radio en televisie. Interessant zijn problematische verschijnselen,

niet de alledaagse gebeurtenissen. Het uitzonderlijke krijgt meer aandacht dan het gewone. Zo kunnen karikaturen van de werkelijkheid ontstaan, bijvoorbeeld beelden van stakende werknemers (terwijl het leeuwedeel van de werknemers 'gewoon' aan het werk is) of van spijbelende scholieren (terwijl verreweg de meeste leerlingen iedere dag braaf naar school gaan).

Het kost geen moeite om in de jaren tachtig tal van voorbeelden van falend overheidsbeleid aan te wijzen. Naarmate van de overheid meer en meer werd verwacht werd ze ook kwetsbaarder. De kans dat er ergens iets mis ging nam alleen al statistisch gezien toe. Ringeling wijst erop dat de publieke sector is belast met de uitvoering van taken die in het vrije spel der maatschappelijke krachten niet goed of niet goed genoeg verwezenlijkt kunnen worden. Vaak gaat het daarbij om complexe problemen. 'Het gaat bij overheidstaken vaak om maatschappelijk moeilijk oplosbare problemen of om problemen die niet op een andere wijze dan door overheidsingrepen kunnen worden opgelost', aldus Ringeling.<sup>30</sup> Hij kwalificeert sommige overheidstaken als 'onmogelijk' en wijst er daarbij op dat de overheid meer en meer wordt beoordeeld met maatstaven die gewoonlijk worden gehanteerd bij de bepaling van het succes of falen van ondernemingen, te weten effectiviteit en efficiëncy. Ringeling zet uiteen hoe moeilijk het voor de overheid (gelet op haar maatschappelijke functies) is om op deze criteria hoog te scoren. De overheid kan moeilijk voldoen aan het ideaal van een rationele actor, bijvoorbeeld als gevolg van het democratische gehalte van de besluitvorming over overheidsbeleid. Ringeling kritiseert de dominante economische benadering in de beleidswetenschappen, zoals de bestuurskunde. Die benadering houdt een gebrekkige visie in op het (karakter van) het overheidshandelen. Niettemin heeft die benadering wel in hoge mate het publieke beeld over de overheid en haar dienaren bepaald. Dat beeld is overwegend negatief. De overheid is (in vergelijking met de private sector) log, inflexibel, conservatief, ineffectief. De typische kenmerken van de overheidsbureaucratie worden overwegend als negatief gepercipieerd, waarbij positief te waarderen karakteristieken als betrouwbaarheid en rechtvaardigheid worden genegeerd of gebagatelliseerd. De uitwassen van de bureaucratie (die er zijn!) worden in de jaren tachtig uitvergroot en bespot, de alledaagse zegeningen van dit type organisatie raken buiten beeld.<sup>31</sup> In dit klimaat kan het ideaal van de autonome school goed gedijen. Niet zelden figureert in het debat over de zelfstandigheid van scholen de metafoor van het bombardement van circulaires dat op een school neerdaalt. Daarbij gaat het meestal niet om een beoordeling van de aard (en de achtergronden) van circulaires, maar veelal louter om hun aantal. Dat circulaires hulpmiddelen zijn om problemen op te lossen die in het onderwijsveld zelf zijn gesignaleerd en op het bord van de overheid zijn gedeponneerd blijft dan buiten de analyse.

Tot zover een schets van m.i. belangrijke achtergronden van autonomie-vergroting van scholen die niet specifiek zijn voor de onderwijssector, maar een meer algemeen (meeromvattend) karakter hebben. Daarbij voegen zich determinanten die meer in het bijzonder binnen het onderwijsbestel zijn te situeren. Dat zijn er met name vier:

- a. het geloof dat meer autonome scholen beter in staat zullen zijn om onderwijskundige problemen op te lossen;
- b. het bieden van meer ruimte aan de idee van een school als een typisch professionele organisatie;
- c. het afwentelen van verantwoordelijkheden in een tijdperk van ingrijpende bezuinigingen;

- d. de behoefte aan meer en nieuwe machts- en statusposities bij de elite in het schoolwezen.

Ook bij deze determinanten teken ik aan dat ze lang niet altijd en zeker niet allemaal als expliciete motieven in het autonomie-debat opduiken. Ze zijn niettemin naar mijn mening van betekenis als we op zoek gaan naar verklaringen.

Ik sta er in het navolgende beknopt bij stil.

Onmiskenbaar wordt het streven naar autonomie-vergroting van scholen ingegeven door het geloof (de aanname) dat méér autonomie zal leiden tot een betere onderwijskwaliteit. Of deze aanname juist is doet op deze plaats niet ter zake. Relevant in dit deel van mijn betoog is dat deze veronderstelling als determinant functioneert. Het is niet toevallig dat autonomie-vergroting en kwaliteitsverbetering in één adem genoemd worden, als betrof het synoniemen.<sup>32</sup> Waar komt dit geloof vandaan? Het kan niet of nauwelijks worden gebaseerd op gesystematiseerde ervaringskennis. Er zijn in onze onderwijsgeschiedenis niet veel aanwijzingen te vinden voor de stelling dat méér autonomie heeft geleid tot méér kwaliteit (zie hiervoor verder paragraaf 4). Evenmin leiden buitenlandse vergelijkingen tot de conclusie dat meer autonomie onderwijskundig gezien goed is (zie eveneens paragraaf 4). Het kan zijn dat we hier te maken hebben met wishfull thinking. Dit komt in de politiek wel meer voor. Niet alle politieke idealen wortelen in de empirie. Er is ook ruimte voor de verbeelding. Voorts is het denkbaar dat het geloof in heilzame effecten figureert als een legitimatie van meer eigenlijke motieven, dus als een middel om andersoortige determinanten (beter) te kunnen rechtvaardigen. Dit is een voor de hand liggende veronderstelling omdat het optreden van een kwaliteitsverhogend effect uiteraard in het publieke debat een krachtig argument oplevert, zeker in een tijd waarin het thema kwaliteit hoog op de agenda prijkt.

Een tweede meer specifieke achtergrond van autonomie-vergroting van scholen is de herlevende belangstelling voor professionalisme als grondslag voor het functioneren van een school. Door uitdijende regelgeving op onderwijskundig en rechtspositioneel terrein zijn scholen geëvolueerd in de richting van bureaucratische organisaties. In dit type organisaties komen kenmerken voor als hiërarchisering van macht en besluitvorming, formalisering van werkrelaties, standaardisering van taken en onpersoonlijke betrekkingen.<sup>33</sup> Deze kenmerken verschaffen de bureaucratische organisatie een kader dat weinig ruimte biedt voor meer informele collegiale sociale controle. De werknemers van zo'n organisatie hebben een beperkte mate van autonomie. Dominant zijn standaardisatie en formalisering. In zo'n werkklimaat plegen beoefenaren van een professie minder goed te gedijen. Professies zijn beroepen waaraan gewoonlijk de volgende kenmerken worden toegeschreven:<sup>34</sup>

- een hoge graad van deskundigheid;
- een gerichtheid op een clientèle;
- een relatief hoge mate van autonomie in de beroepsuitoefening;
- een beroeps cultuur die vooral door informele sociale controle wordt gereguleerd.

Verondersteld wordt dat tal van problemen waarmee leraren worstelen kunnen worden verklaard uit de spanningsverhouding tussen het professionele karakter van hun werk en het bureaucratische gehalte van de schoolorganisatie, zeker in een tijdperk van schaalvergroting. Of deze veronderstelling juist is, is (opnieuw) in dit verband minder

van belang. Zeker is dat in het beste onderzoek dat in Nederland ooit is uitgevoerd naar de taakbelasting van leraren (het OTO-onderzoek) geen of nauwelijks verbanden zijn gevonden tussen schoolorganisatie- kenmerken en taakbelasting.<sup>35</sup> Maar, hier geldt niet de objectieve waarheid doch de gepercipieerde werkelijkheid volgens het Thomastheorema: 'if men define situations as real they are real in their consequences'. Feit is dat meer autonomie van scholen wordt beschouwd als een (volgens sommigen zelfs 'het') middel om het leraarschap te revitaliseren.<sup>36</sup>

Er is een derde specifieke achtergrond. Het is niet toevallig dat het doorvoeren van (soms ingrijpende) bezuinigingen op de onderwijsbegroting van de rijksoverheid samenvalt met het streven naar meer autonomie van scholen. Er is, anders gezegd, ook een economische achtergrond, en wel in twee richtingen. Enerzijds gaat autonomie-vergroting veelal gepaard met de invoering van geplaffondeerde budgetten en het verdwijnen van zogeheten open einde-regelingen.<sup>37</sup> Daardoor kunnen de onderwijsuitgaven boekhoudkundig gezien beter worden beheerd. Het is de bedoeling dat in de naaste toekomst alle scholen in Nederland moeten zien rond te komen met een 'lump sum'. Anderzijds (en nauw daarmee verbonden) wordt het mogelijk de verantwoordelijkheid voor pijnlijke ingrepen in de toedeling van middelen te verplaatsen van het niveau van de rijksoverheid naar het lokale niveau van de schoolbesturen. Die worden gedwongen om keuzes te maken waar eerder de rijksoverheid verantwoordelijk voor was. Zij kunnen zich dan niet langer verschuilen achter de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Een vierde achtergrond van autonomie-vergroting is de creatie van nieuwe machts- en statusposities in het schoolwezen. Deze posities ontstaan als gevolg van decentralisatie en deregulering. De vraag hoe deze processen kunnen worden verklaard kan ook worden beantwoord door de vraag te stellen: wie hebben daarbij belang? In een gecentraliseerd systeem bestaan relatief weinig goed betaalde banen voor beleidsmakers. Het is dringen in de top. Door autonomie-vergroting van scholen worden tal van nieuwe beleidsfuncties op hoog niveau (zeg vanaf de ambtelijke schaal 14) geschapen. Zo zijn enige honderden beleidsfunctionarissen er in het H.B.O. en M.B.O. aanzienlijk in inkomen en status op vooruitgegaan als gevolg van de uitvoering van respectievelijk de operatie Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie (S.T.C.) in het H.B.O. en de operatie Schaalvergroting en Vernieuwing in het M.B.O. (S.V.M.). Beide operaties waren gericht op een combinatie van schaalvergroting en autonomie-vergroting. Dat is ook het geval bij de oprichting van Regionale Opleidingscentra (ROC's) in de sector B.V.E. (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie).

Het bestaan van positionele belangen kan een krachtige stimulans zijn voor institutionele veranderingen. Positie-verbetering is een lokmiddel voor autonomie-vergroting.

### 3. NAAR EEN CLASSIFICATIE VAN SCHOOLAUTONOMIE

Tot dusver heb ik in mijn betoog het begrip schoolautonomie (overigens in het voetspoor van velen die zich hierover publiekelijk uiten) als een ongedifferentieerde term gehanteerd. Dat is voor een heldere analyse ervan niet verantwoord. Het begrip autonomie dient verbijzonderd te worden naar de inhoudelijke domeinen waarop die autonomie betrekking kan hebben. De ene soort autonomie is de andere niet. Daarom behoort schoolautonomie niet als een containerbegrip gebruikt te worden. Er is behoefte aan nuancering. Die roept de noodzaak op van een classificatie. Er zijn dan verschillende invalshoeken en mogelijkheden.

Het is denkbaar om soorten autonomie te relateren aan de drie vrijheden die in het Nederlandse onderwijsbestel worden onderscheiden, te weten die van richting, inrichting en stichting.<sup>38</sup> De vrijheid van richting is de vrijheid van het bijzonder onderwijs om het normatieve gezichtspunt te bepalen van waaruit het onderwijs gegeven wordt. De autonomie van de bijzondere school is in dit opzicht maximaal. De staat beïnvloedt de levensbeschouwelijke c.q. godsdienstige 'kleur' van een bijzondere school niet. Wel bemoeit de centrale overheid zich met de identiteit van de openbare school. Die moet een bepaalde 'kleur' hebben om openbaar te mogen heten. Van belang is dan vooral het neutraliteitsbeginsel. Qua richting zijn openbare scholen dus niet geheel autonoom.

De vrijheid van inrichting (de vrijheid om het onderwijskundige proces vorm en inhoud te geven) wordt voor zowel openbare als bijzondere scholen nadrukkelijk begrensd door het bestaan van deugdelijkheidseisen (bijvoorbeeld lessentabellen, kerndoelen en exameneisen). Die maken dat de vrijheid van inrichting een betrekkelijke is. Zeker is dat de bijzondere school geheel vrij is in de keuze van leermiddelen en de aanstelling van leraren. Maar in tal van andere opzichten is sprake van vrijheid in gebondenheid. Dit geldt zeker ook voor de vrijheid van stichting die onmiskenbaar wordt beperkt door het bestaan van stichtingsnormen. Naarmate die hoger zijn (en dat worden ze) is de autonomie van de school in dit opzicht meer begrensd.

De genoemde vrijheden bieden in de autonomie-discussie stellig enig houvast, doch in een te globale zin.

Dit bezwaar doet zich ook voor bij een classificatie van autonomie-soorten op basis van het soort beleidsinstrument dat de overheid kan hanteren bij het aansturen van het onderwijs. Men kan dan onderscheid maken tussen instrumenten die de onderwijsinput raken (bijv. voorschriften inzake de toelating van leerlingen/studenten tot onderwijsinstellingen), vervolgens instrumenten die het onderwijsproces beïnvloeden (bijv. lessentabellen, bekwaamheidseisen die voor leraren gelden) en tenslotte instrumenten die de 'output' raken (bijv. exameneisen). Elk van dit type instrument kan de autonomie van een school meer of minder mogelijk maken c.q. beperken. Deze classificatie is in het autonomie-debat niet onbruikbaar (ze heeft een functie bij het analyseren van de verschuiving in de soort bemoeienis van de centrale overheid met het functioneren van een school die zich thans voltrekt, te weten een 'switch' van 'input'- en 'proces'- naar 'output'-controle) maar blijft eveneens globaal. Er is behoefte aan een meer verfijnde indeling.

Van Kemenade onderscheidt zes soorten autonomie<sup>39</sup>:

- a. **Categorale** autonomie, waarbij (een zekere mate van) zelfstandigheid in beleid voorbehouden is aan meestal nationaal opererende groepen of organisaties met een bepaalde sociale, culturele of levensbeschouwelijke signatuur.

- b. **Regionale** autonomie, waarbij in het algemeen grote geografische delen van een land een eigen beleid met betrekking tot het onderwijs kunnen voeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de bondsstaten in Duitsland en de afzonderlijke staten in de Verenigde Staten.
- c. **Lokale** autonomie, waarbij de lokale overheden, dat wil zeggen gemeenten dan wel delen van gemeenten, over (een zekere mate van) autonomie met betrekking tot het onderwijsbeleid beschikken, zoals bijvoorbeeld in Engeland door middel van de Local Educational Authorities.
- d. **Institutionele** autonomie, waarbij de individuele school, c.q. het bevoegd gezag van de individuele school beslissingsbevoegdheid heeft over de inrichting van de school of van het onderwijs daarbinnen.
- e. **Professionele** autonomie, waarbinnen de leerkrachten zelf een zelfstandige beslissingsbevoegdheid hebben ten aanzien van de inrichting van het onderwijs, hetgeen met name in de universiteit het geval is, maar overigens om organisatorische, inhoudelijke en historische redenen in alle vormen van onderwijs wel een rol speelt, vooral ten aanzien van de inhoud van het curriculum, de leerstof, de didactische methoden, de selectie en de beoordeling.
- f. **Individuele** autonomie, de participatie of medezeggenschap waarbij de macht of althans een zekere mate van vrijheid in de besluitvorming met betrekking tot het onderwijs berust bij diegenen die direct bij een bepaalde onderwijsinstelling betrokken zijn, dat wil zeggen bij de ouders, de leerlingen en de leerkrachten.

Van Kemenade wijst erop dat al deze vormen van autonomie zich tegelijkertijd kunnen voordoen in wisselende verhoudingen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de nationale overheid, in variërende mate van autonomie en verschillend per schoolsoort en aard van de materie waarop de besluitvorming betrekking heeft. Men zou volgens hem met andere woorden de machtsverdeling met betrekking tot het onderwijs per schoolsoort in een driedimensionale ruimte kunnen weergeven, waarvan de assen respectievelijk aanduiden:

- de mate van autonomie;
- de materie of het onderwerp waarop de autonomie betrekking heeft;
- de aard van de autonomie c.q. de groepering die terzake over (enige) beslissingsbevoegdheid beschikt.

Van Kemenade's classificatie is vooral bruikbaar bij het ordenen van de soorten autonomie die zich bezien vanuit een macro-optiek in het schoolwezen kunnen voordoen. In ons geval bestaat vooral de behoefte aan een gedifferentieerde benadering van één van zijn categorieën, te weten de institutionele autonomie.

Zo'n benadering zou haar vertrekpunt kunnen vinden in een ordening van het soort bevoegdheden waarover een school beschikt. Dit lijkt mij de meest vruchtbare invalshoek. Aangesloten kan dan worden bij classificaties van beleidsdomeinen van schoolbesturen.<sup>40</sup> Op grond hiervan geef ik de voorkeur aan de volgende classificatie van soorten autonomie van een bestaande school:<sup>41</sup>

- a. autonomie op **materieel** en **financieel** terrein; deze heeft met name betrekking op de huisvesting, de besteding van verkregen financiële middelen en de administratie; men kan dit type kortweg aanduiden als budgettaire autonomie;
- b. **bestuurlijke- en organisatorische** autonomie; deze heeft betrekking op de wijze waarop bestuur en organisatie van de school zijn ingericht, met inbegrip

- van de wijze waarop vorm wordt gegeven aan medezeggenschaps-verhoudingen;
- c. **normatieve** autonomie; deze valt geheel samen met de vrijheid van richting in de hierboven gedefinieerde zin;
  - d. **arbeidsvoorwaardelijke** autonomie; deze betreft de op een school aanwezige speelruimte voor een eigen personeelsbeleid. Daarbij is een onderscheid van belang tussen personeelsbeleid op **rechtsponeel** gebied en personeelsbeleid inzake de **professionele** bekwaamheid van leraren en schoolleiders. Beide zijn van arbeidsvoorwaardelijke aard maar hebben differentiële effecten op het functioneren van een school;
  - e. **onderwijskundige** autonomie; deze betreft de wijze waarop in onderwijskundig-inhoudelijk en didactisch opzicht vorm wordt gegeven aan het onderwijsleerproces. Ook daarbij is een onderscheid van belang, te weten tussen **procesmatige** autonomie (deze betreft de procesgang van het onderwijs) en **productmatige** autonomie (deze betreft de na te streven einddoelen, met name blijkens kerndoelen, eindtermen en exameneisen).

Elk van de genoemde autonomie-soorten dient m.i. op eigen merites beoordeeld te worden. De implicaties van autonomie-vergroting of -verkleining voor met name de kwaliteit van het onderwijs lopen uiteen, afhankelijk van het type autonomie.

Wanneer de gepresenteerde classificatie wordt geconfronteerd met het vigerende beleid van de rijksoverheid op het terrein van de bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse primair en voortgezet onderwijs dan kunnen voor elk van de genoemde autonomie-soorten globaal de volgende conclusies getrokken worden. De autonomie van scholen op budgettair, rechtsponeel en procesmatig-onderwijskundig terrein wordt vergroot. Over de autonomie op arbeidsvoorwaardelijk-professioneel terrein is nog volop discussie gaande naar aanleiding van het advies van de Commissie Toekomst Leraarschap. De bestaande autonomie op bestuurlijk-organisatorisch terrein ondergaat geen veranderingen die van betekenis genoemd kunnen worden. Door de invoering van kerndoelen en eindtermen is de productmatige onderwijskundige autonomie in het primair en secundair onderwijs recentelijk verkleind. De normatieve autonomie (de vrijheid van richting) staat als beginsel niet ter discussie. Wel is er een voortgaand debat over de precieze grensafbakening tussen de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting, of anders gezegd, over de wijze waarop en de mate waarin deugdelijkheidseisen de vrijheid van richting kunnen beperken. Generaliseren over de autonomie van scholen is dus onverantwoord.<sup>42</sup>



#### 4. RISICO'S VAN AUTONOMIE-VERGROTING

Aan het verruimen van de autonomie van scholen kleven risico's. Het valt op dat daarover in het vigerende debat over autonomie-vergroting niet of nauwelijks gesproken en geschreven wordt. Wanneer ik thans de voordelen van autonomie-vergroting buiten beschouwing laat dan doe ik dat vanuit de behoefte aan een nuancering van de publieke discussie. Pleidooien voor méér autonomie zijn er al genoeg.

Ik concentreer mij bij het analyseren van risico's vooral op de denkbare gevolgen van autonomie-vergroting voor de kwaliteit en het profijt van het onderwijs. Er zijn andere maatstaven denkbaar. Het maakt verschil of men de autonomie van een school beschouwt vanuit een onafhankelijke macro-optiek of vanuit het gezichtspunt van een belanghebbende school. In het eerste geval prevaleren universalistische criteria, in het tweede geval meer particularistische. Wat vanuit het eerste gezichtspunt gezien een risico kan worden genoemd, is gezien door de tweede bril mogelijk een zegen. Een voorbeeld ter toelichting. Het is voor een school heel prettig om soepel met de verplichting tot het geven van lessen om te kunnen gaan. Er kan dan ruimte worden gemaakt voor andersoortige ('leuke') activiteiten en leraren kunnen door lesuitval enige taakverlichting krijgen. Macro gezien moet deze speelruimte als zorgelijk worden beschouwd. Het onderwijs wordt niet bekostigd en in stand gehouden om lesuitval mogelijk te maken, maar juist om lessen te laten geven. Het verzorgen van lessen behoort terecht tot de deugdelijkheidseisen. Zo ontstaat een spanning tussen het macro-belang en het school-belang. Hoe problematisch die kan zijn is in het OTO-onderzoek gebleken toen werd vastgesteld dat in het (onderzochte) schooljaar 1985-1986 20% van de lessen in het voortgezet onderwijs niet is gegeven.<sup>43</sup> Gerekend over een gehele cursus van een school voor h.a.v.o. betekent dit dat er gedurende de vijf verplichte schooljaren één door lesuitval verloren gaat. Het behoeft nauwelijks betoog dat dit gezien vanuit de optiek van een doelmatige besteding van schaarse overheidsmiddelen niet aanvaardbaar is.

Dat de beoordeling van (meer) schoolautonomie kan variëren al naar gelang de gekozen optiek moge ook blijken uit een tweede voorbeeld. Dat betreft standaarden die bij de beoordeling van eindexamens gehanteerd worden. Scholen hebben een evident belang bij een hoog examenrendement. Hun concurrentie-positie op de leerlingenmarkt wordt daardoor in hoge mate bepaald. Zij komen in de verleiding om bij de beoordeling van het schoolonderzoek soepel te zijn. Dat zij deze verleiding soms niet kunnen weerstaan blijkt uit opmerkelijke discrepanties tussen de resultaten van schoolonderzoeken en die bij het centraal schriftelijk.<sup>44</sup> Op die manier slagen er leerlingen op onterechte gronden. Er ontstaat ongelijke rechtsbedeling tussen leerlingen op verschillende scholen. Aan diploma's van verschillende scholen kan niet een zelfde betekenis toegekend worden. Wat voor de school een belangrijke faciliteit kan zijn (namelijk beleidsruimte) is macro gezien een risico. Een particularistisch belang rivaliseert met een universalistische waarde. Het deelbelang van een school kan strijden met het algemeen belang.<sup>45</sup>

Het toestaan van meer autonomie aan scholen zal voor de onderscheiden soorten van autonomie gezien vanuit de criteria kwaliteit en profijt (benutting) geen gelijklopende effecten hebben. Vermoedelijk zullen de effecten van meer budgettaire en bestuurlijk-organisatorische autonomie bescheiden zijn. Ik voorzie evenmin substantiële consequenties voor kwaliteit en profijt indien de handelingsvrijheid op rechtspositioneel terrein verruimd wordt. In al deze gevallen blijven de gevolgen van autonomie-

vergroting waarschijnlijk beperkt tot het bestuurlijk-beheersmatige domein en raken zij niet of minder de harde kern van het schoolgebeuren. Dit is vermoedelijk wél het geval indien autonomie-vergroting betrekking heeft op de professionele bekwaamheid van docenten en op de gewenste 'output' van het onderwijs (de productmatige onderwijskundige autonomie). Dan wordt het onderwijs meer in het hart en meer direct geraakt. Als het aan scholen zou worden overgelaten om bevoegdheidseisen te stellen bij het benoemen van docenten is de kans reëel dat meer dan thans het geval is leraren voor de klas komen die voor hun vak niet specifiek zijn opgeleid. Dit zouden leraren kunnen zijn die reeds op school werkzaam zijn, bevoegd voor een ander vak, die om rechtspositionele redenen (bijvoorbeeld vanwege het behoud van hun volledige betrekking) in aanmerking komen voor een vacature-ervulling. Op deze wijze is bijvoorbeeld lange tijd voorzien in vacatures voor het vak maatschappijleer. Leraren die nog enkele uren nodig hadden kregen dit vak erbij. Het doorknippen van de formele verbinding tussen bevoegdheid en bekwaamheid is voor de kwaliteit van het onderwijs bedreigend.

In het navolgende zal ik mij vooral concentreren op de vermoedelijke gevolgen van autonomie-vergroting op het onderwijskundig-productmatige vlak. Is die dan thans serieus aan de orde? Ja en nee. Nee, gegeven de reeds geschetste trend tot beperking van schoolautonomie daar waar de 'output' aan de orde is. Ja, in zoverre met een hardnekkige regelmaat (desondanks) voorstellen opduiken die een verruiming van de autonomie van scholen óók in productmatig opzicht impliceren. Ik denk aan pleidooien voor afschaffing van de eindexamens en aan bespeurbare twijfels aan de noodzaak c.q. zinvolheid van eindtermen. Voorts moet bedacht worden dat bij een substantiële verruiming van autonomie op budgettair, bestuurlijk en onderwijskundig-procesmatig gebied de grenzen van verdergaande verruiming in productmatig opzicht al snel (mogelijk ongemerkt) kunnen vervagen. Er is in elk geval bij beleidsmakers een aanwijsbare neiging om de traditionele met de academische vrijheid verbonden autonomie van instellingen voor hoger onderwijs te transponeren naar andere sectoren van het schoolwezen. Zo stond bij het maken van een voorzet voor de in 1996 in werking te treden wet op het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (W.H.W) model.<sup>46</sup> De in de grondwet expliciet genoemde deugdelijkheidseisen plegen niet zelden gerelativeerd te worden met een verwijzing naar het vermogen van scholen om geheel op eigen kracht, en vanuit een professionele houding, naar deugdelijk onderwijs te streven. Ook deze zienswijze nodigt uit tot verdergaande autonomie-vergroting in productmatige zin. Daarbij moet nog bedacht worden dat in kringen van het bijzonder onderwijs van overheidswege geformuleerde deugdelijkheidseisen met argwaan worden bejegend vanwege de spanningsverhouding tussen deze eisen en de vrijheid van richting. Er is met andere woorden in het bijzonder onderwijs een neiging om nog meer baas in eigen huis te worden. Dit kan ten koste gaan van de deugdelijkheid van het onderwijs. Ook daarom is het onderkennen van risico's van méér autonomie van scholen in productmatige zin geen zinloze bezigheid.

Zonder volledigheidspretentie wijs ik met name op de volgende risico's:

- a. verminderde **samenhang** in het onderwijsbestel;
- b. **oneigenlijk gebruik** van bevoegdheden en middelen;
- c. verlaging van **kwaliteitsstandaarden**;

- d. vergroting van de **sociale selectiviteit** van het onderwijs;
- e. remmen op **onderwijsinnovaties**.

Risico's die geen betrekking hebben op kwaliteit en profijt blijven buiten beschouwing. Dit geldt bijvoorbeeld voor het risico dat de beheersmatige kosten fors zullen stijgen en dat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid worden aangetast. Ook blijft de mogelijkheid buiten beschouwing dat autonomie-vergroting, zoals Giesbers stipuleert, een 'cadeau empoisonné' (een giftige bonbon) is, vooral voor scholen die er nog niet klaar voor zijn.<sup>47</sup>

Ik zal elk van de genoemde risico's kort toelichten.

Het eerstgenoemde risico heeft betrekking op de samenhang binnen het schoolwezen. Naarmate scholen meer autonoom worden is de kans groter dat deze samenhang wordt aangetast. Van nature hebben scholen reeds de neiging om zich af te schermen. Een school is een sociaal systeem, en alle sociale systemen hebben een basisbehoefte aan een zekere afgrenzing van het eigen domein ten opzichte van andere (al dan niet concurrerende) sociale systemen. De mate waarin dat gebeurt is veelal sterk afhankelijk van de ruimte die zij daarvoor krijgen. Een school wordt meestal gekenmerkt door een eigen huiscultuur en soms ook door een eigen organisatie-regime. Voor de kwaliteit van het onderwijs behoeven deze verschillen niet schadelijk te zijn, tenzij zij de 'output' van de school wezenlijk raken. Dat is het geval als de school eigen kwaliteitsstandaarden hanteert. Dan kunnen er ernstige problemen optreden in de verhoudingen tussen scholen die gevolgen hebben voor de mogelijkheden tot horizontale en verticale doorstroming van leerlingen. Wanneer elke school geheel eigen einddoelen zou nastreven dan zou het schoolwezen als los zand aan elkaar gaan hangen, ten koste van de schoolloopbaan van leerlingen. Het overstappen van de ene naar de andere school zou zonder tijdverlies niet mogelijk zijn. De kans dat de leerstof van een voorbereidend schooltype niet of onvoldoende zou aansluiten op de leerstof van een later schooltype zou groot zijn. Dit zou ondoelmatigheid van leerwegen in de hand werken. Vooral in het voortgezet onderwijs heeft het in ons land lange tijd aan samenhang ontbroken. Dit werd reeds gesignaleerd door de Ineenschakelingscommissie in 1910 en zou uiteindelijk (na vele tussenstappen) leiden tot de mammoetwet die in 1968 werd ingevoerd.<sup>48</sup> Volgens Verlinden was het streven naar een samenhangend, sluitend geheel van onderwijsvoorzieningen het belangrijkste uitgangspunt van deze wet.<sup>49</sup> Dit kon alleen gerealiseerd worden door de onderwijskundige inrichting van de diverse scholen van voortgezet onderwijs meer te stroomlijnen, ten koste van de autonomie van scholen en schooltypen. Deze stroomlijning is uiteindelijk bevorderlijk geweest voor de doorstromingskansen van leerlingen. In dit opzicht is de mammoetwet stellig succesvol te noemen.<sup>50</sup> Meer autonomie van scholen in het voortgezet onderwijs kan dit succes aantasten. Hiervan zullen vooral leerlingen de dupe worden die kampen met leerproblemen. Zij zijn overwegend afkomstig uit lagere sociaal-economische milieu's (zie hiervoor verder het als derde genoemde risico).

Een tweede risico van autonomie-vergroting is oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen. Scholen zijn calculerende organisaties, gericht op het optimaliseren van het eigen belang. Voor een school is het schoolwezen een vage abstractie. Overwegingen van macro-effectiviteit en -doelmatigheid liggen vrijwel altijd ver buiten het gezichtsveld van een afzonderlijke school. Wat telt is de eigen positie. Het schoolbeleid staat in het teken van het overleven van de eigen organisatie. Continuïteit is

een belangrijk uitgangspunt van denken en doen. Zoals bij calculerende burgers wordt bij het realiseren van dit uitgangspunt een maximaal gebruik gemaakt van geboden mogelijkheden, óók wanneer deze op gespannen voet verkeren met meer universalistische overwegingen. Dat dit risico niet fictief is, is gebleken uit een recente grondige evaluatie door de rijksinspectie van de consequenties van autonomie-vergroting van de instellingen in de sector BVE (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). In deze sector is de autonomie van instellingen toegenomen en daarmee de verantwoordelijkheid van hun besturen voor het beheer en de inrichting van het onderwijs. Er bestaan concrete plannen om deze autonomie in de komende jaren verder te vergroten.<sup>51</sup>

De inspectie definieert oneigenlijk gebruik als 'een vorm van gebruik van wetten en besluiten die niet in overeenstemming worden geacht met de bedoelingen van de wetgever.'<sup>52</sup> Zij is bezorgd over de gevolgen van oneigenlijk gebruik voor 'de beheersbaarheid van de bekostiging en voor de inrichting, de herkenbaarheid en de kwaliteit van het onderwijsaanbod in deze sector'.<sup>53</sup> In de BVE-sector doen zich volgens de inspectie de volgende soorten van oneigenlijk gebruik van de huidige wet- en regelgeving voor:<sup>54</sup>

- a. het onder de naam van de instelling adverteren met opleidingen die niet tot het reguliere onderwijsaanbod van de instelling gerekend kunnen worden;
- b. het aanbieden van opleidingen voor externe diploma's en certificaten met inzet van het budget bestemd voor reguliere opleidingen;
- c. het in het vooruitzicht stellen van studiefinanciering in gevallen waarin dat, gezien de opleiding, misplaatst geacht kan worden;
- d. de verplichte afname van contractactiviteiten voor deelnemers aan door de overheid bekostigd onderwijs;
- e. het aanbieden van opleidingen die niet aan de instelling zijn toegewezen of als zodanig niet in het Inrichtingsbesluit dagscholen MBO zijn opgenomen;
- f. het zonder een departementaal besluit scheppen van nevenvestigingen en
- g. het afwijken van de wettelijk vastgestelde duur en/of omvang van de opleidingen.

Al deze activiteiten kunnen ondernomen worden dankzij de beleidsruimte waarover instellingen in de BVE-sector beschikken. De inspectie heeft in het aangehaalde rapport aanbevelingen gepresenteerd om de gesignaleerde problemen op te lossen. Die komen overwegend neer op het verminderen van de autonomie waarover de instellingsbesturen de beschikking hebben gekregen.

Een derde risico van autonomie-vergroting is een verlaging van kwaliteitsstandaarden. Het bestaan van landelijke deugdelijkheidseisen betekent het bestaan van een ambitie-niveau waar scholen zich naar moeten richten op straffe van verlies aan bekostiging. Zonder zo'n niveau-indicatie kan de school zelf bepalen wat leerlingen aan het einde van een cursus moeten kennen en kunnen. Dit was lange tijd (vanaf 1801 tot 1993) het geval in het basisonderwijs. Van overheidswege werd geen wenselijk minimum-niveau geïndiceerd. De consequentie daarvan waren grote verschillen in onderwijskwaliteit tussen basisscholen. Deze verschillen produceerden aanzienlijke problemen in de aansluiting tussen het basis- en het voortgezet onderwijs. Ook brachten zij ongelijke rechtsbedeling met zich van leerlingen op verschillende scholen. In de praktijk betekende dit met name dat het ambitie-niveau op scholen met relatief veel leerlingen

uit de maatschappelijke bovenlaag hoger was dan op scholen met relatief veel leerlingen uit de maatschappelijke achterhoede.<sup>55</sup> De komst van kerndoelen brengt de mogelijkheid met zich dat deze verschillen worden verminderd. De basisschool is een voorbeeld van een schooltype dat is geconfronteerd met een beperking in plaats van een verruiming van de onderwijskundige inrichtingsvrijheid. Na de tweede wereldoorlog was er bij de meeste schooltypen sprake van het omgekeerde. De effecten daarvan op de kwaliteit van het onderwijs kunnen veelal niet als positief gewaardeerd worden. Er is vrijwel altijd op zijn minst sprake van twijfel over het optreden van heilzame effecten. Ik noem daarvan twee sprekende voorbeelden. De aanzienlijke verruiming van de inrichtingsvrijheid van de PABO's (in het kader van de zogeheten academisering van het HBO sedert 1975) bracht met zich dat er tussen PABO's aanzienlijke kwaliteitsverschillen ontstonden die in het oude regime van de kweekschool door centrale regelgeving niet in die mate konden vóórkomen. Deze verschillen ontstonden vooral door het afschaffen van het landelijk geregelde en gecontroleerde eindexamen en de vervanging daarvan door een schoolspecifieke afsluiting. Iedere PABO bepaalt zelf het eindniveau van haar abiturienten. Veel klachten over het beginniveau van jonge leraren in het basisonderwijs vloeien daaruit voort. In dit licht bezien is een pleidooi voor de herinvoering van een voor alle PABO's geldend kernprogramma begrijpelijk.<sup>56</sup>

Een tweede voorbeeld van een weinig geslaagd te noemen autonomie-vergroting van scholen is de door de mammoetwet geïntroduceerde vrijheid bij het samenstellen van vakkenpakketten. Die vrijheid heeft geleid tot zogeheten pretpakketten en tot het ontstaan van aansluitingsproblemen in de overgang van het voortgezet naar het hoger onderwijs.<sup>57</sup> De invoering van doorstroomprofielen moet een bijdrage leveren aan de oplossing van deze problemen.<sup>58</sup> Deze profielen zullen de onderwijskundige autonomie van scholen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs beperken.

Vergelijkend onderzoek naar de effectiviteit van schoolsystemen in landen met uiteenlopende vrijheidsmarges voor scholen voert niet tot de conclusie dat een hoge mate van autonomie van scholen bevorderlijk is voor onderwijskundige effectiviteit. De onderwijsprestaties van leerlingen in landen waarbinnen scholen veel autonomie hebben, zoals de Verenigde Staten van Noord-Amerika, Spanje, Portugal en Engeland, zijn lager dan die in landen met een meer gecentraliseerd schoolstelsel zoals Japan, Frankrijk en Nederland.<sup>59</sup> Uiteraard spelen hierbij ook andere factoren dan de bestuurlijke verhoudingen een rol. Maar het lijkt erop dat het bestaan van schoolonafhankelijke (externe) deugdelijkheidseisen (zoals bijvoorbeeld geconcretiseerd in kerndoelen, eindtermen en exameneisen) een belangrijke conditie is van kwalitatief hoogwaardig onderwijs. Scholen hebben klaarblijkelijk een richtsnoer nodig om goede prestaties te kunnen leveren.

Een vierde risico van autonomievergroting is het verscherpen van de sociale selectiviteit van het schoolwezen of anders gezegd, het vergroten van de bestaande sociale ongelijkheid van onderwijskansen. Aangenomen moet worden dat autonomie-vergroting zal leiden tot het ontstaan van grotere verschillen tussen scholen. Dat is althans nadrukkelijk de bedoeling.<sup>60</sup> Deze verschillen zullen hoogstwaarschijnlijk contamineren met verschillen in het sociale recruteringsveld van scholen. Reeds bestaande verschillen in kwaliteit en ambitie-niveau tussen scholen met kinderen uit de maatschappelijke bovenlaag en die met leerlingen uit de maatschappelijke achterhoede zullen door autonomie-vergroting uitgebouwd en geaccentueerd worden. De aangewakkerde

concurrentie die uit autonomie-vergroting voortvloeit (en die beleidsmatig ook expliciet wordt beoogd!) zal de scholen met veel leerlingen uit 'hogere' sociaal-economische milieu's in de kaart spelen. Daartoe behoren in de grote steden de scholen die overwegend zo niet uitsluitend bezocht worden door autochtone leerlingen (zgn. witte scholen).

Deze scholen kunnen door autonomie-vergroting hun positie op de leerlingenmarkt verstevigen. Het ambitie-niveau van de school en het vermogen om zeer goede prestaties te leveren hangen in sterke mate af van hetgeen de leerlingen aankunnen. Daarom heeft de kwaliteit van een school een kameleontisch karakter: het recruiteringsveld bepaalt welke kwaliteit mogelijk is.<sup>61</sup> Grotere verschillen tussen scholen bieden aan de werking van dit mechanisme nieuwe kansen. Differentiatie is in het voordeel van de relatief sterkere en in het nadeel van de relatief zwakke scholen. Dat kan onrechtvaardig worden geacht gegeven het bestaan van verschillen in recruiteringsveld die door de scholen niet zelf veroorzaakt c.q. gecontroleerd kunnen worden. Scholen moeten het 'doen' met leerlingen die in de directe omgeving van de school wonen. 'Input'-verschillen scheppen ongelijke kansen op 'output'-prestaties.<sup>62</sup>

Een vierde risico van autonomie-vergroting is het ontstaan van (nieuwe) barrières tegen onderwijsinnovaties. Scholen krijgen meer gelegenheid om hun status quo te verdedigen. Zij worden meer baas in eigen huis met inbegrip van de mogelijkheid om nee te zeggen tegen veranderingen. Die zijn niet per definitie en ongeacht hun aard wenselijk maar kunnen in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen soms geboden worden geacht. Scholen behoren die ontwikkelingen te volgen en er adequaat op te reageren met het oog op hun dienstverlenende functie. Zij hebben geen bestaansrecht in zichzelf, maar ontlenen hun bestaan aan hun bijdrage aan de persoonlijkheidsontwikkeling van leerlingen en aan het voorbereiden van leerlingen op het vervullen van maatschappelijke functies. Deze bijdragen kunnen nopen tot aanpassingen aan gewijzigde omstandigheden. Onderwijs is een toekomstgerichte activiteit. Daardoor is conservatisme in het onderwijs goed beschouwd een contradictio in terminis.

Niet zelden is externe sturing nodig om scholen in beweging te krijgen.<sup>63</sup> Ik denk hierbij niet alleen aan regelgeving door de overheid maar ook aan dienstverlening door instellingen binnen de onderwijsverzorgingsstructuur.<sup>64</sup>

De genoemde vijf risico's treden niet onvoorwaardelijk op. Beslissend zijn:

- a. de **soorten** autonomie die bij de vergroting van de beleidsruimte van scholen in het geding zijn. De geschetste risico's zullen het meest optreden in geval van productmatige onderwijskundige autonomie. In geval van autonomie-vergroting op budgettair, bestuurlijk-organisatorisch, normatief en rechtspositioneel terrein zullen de gevolgen voor de kwaliteit en het profijt van onderwijs waarschijnlijk zeer bescheiden zijn. Deze vormen van autonomie raken het primaire proces binnen een school niet in zijn kern;
- b. de **mate** waarin sprake is van autonomie-verruiming. Die kan variëren van gering tot zeer vergaand;
- c. de mate waarin negatieve effecten van autonomie-vergroting worden **gesanctioneerd**. Dan is de instrumentatie van autonomie-vergroting in het geding met inbegrip van de controle (door de onderwijsinspectie) op de effecten ervan;

- d. de mate waarin autonomie-vergroting wordt geneutraliseerd door het optreden van '**countervailing powers**', die gericht zijn op het tegengaan van negatieve effecten. Te denken valt aan corrigerende invloeden van ouders, van concurrerende scholen en van de professionals binnen de school. Het 'besturingsgat' dat de rijksoverheid door deregulering achterlaat kan heel wel door deze (en nog andere) partijen gevuld worden. In dat geval behoeven de geschetste risico's niet per se en niet in de genoemde mate voor te komen.

Afhankelijk van de vier genoemde condities kan er dus sprake zijn van **risico-reductie**. De laatstgenoemde conditie is niet beheersbaar. Zij is afhankelijk van het vrije spel der krachten binnen en rondom de school. De uitkomst daarvan is ongewis, anders dan bij sturing door (afdwingbare) deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden.

## 5. GRENZEN VAN SCHOOLAUTONOMIE

Er zijn minstens drie redenen waarom de autonomie van een school voor primair en voortgezet onderwijs in een onderwijsbestel als het onze altijd betrekkelijk zal zijn. In de eerste plaats omdat de school gewichtige maatschappelijke functies vervult op sociaal, economisch en cultureel terrein. Het is moeilijk voorstelbaar dat de samenleving de taken van de school geheel aan het vrije spel der krachten zou overlaten. Er is geen land ter wereld waarin scholen niet geconfronteerd worden met deugdelijkheidseisen. Een tweede reden waarom schoolautonomie altijd relatief zal zijn is de financiële afhankelijkheid van scholen. Scholen genereren niet hun eigen middelen. Zij zijn hiervoor vooral afhankelijk van de overheid. Het is niet goed denkbaar dat de overheid volledig zou afzien van het hanteren van bekostigingsvoorwaarden. Hoe ruim de beleidsvrijheid van scholen ook is, er is altijd sprake van normen met betrekking tot de besteding van gemeenschapsmiddelen. De vrijheid van richting laat de legitimiteit van dergelijke normen onverlet. Ook in geval van bijzondere scholen heeft de overheid in ons bestel het recht om aan het verstrekken van subsidies meer of minder stringente voorwaarden te verbinden.

Volledige autonomie is in de derde plaats vrijwel uitgesloten omdat scholen binnen het onderwijsbestel geen geïsoleerde positie bekleden. Met het oog op hun verbindingen (die vooral van belang zijn voor het bevorderen van horizontale en verticale doorstromingsmogelijkheden van leerlingen) is op z'n minst enige coördinatie gewenst om te voorkomen dat het onderwijsbestel bestaat uit een verzameling scholen die als los zand aan elkaar hangen. Die coördinatie komt niet vanzelf tot stand.

Over de betrekkelijkheid van schoolautonomie wordt in de eerste Contourennota opgemerkt:<sup>65</sup> 'De individuele school functioneert in een nationaal kader van doelstellingen en voorwaarden dat zijn rechtvaardiging en zijn grenzen vindt in de behartiging van het algemeen belang, de rechtszekerheid van betrokkenen en een rechtvaardige verdeling van middelen en mogelijkheden'. En voorts: 'Daarom kan en mag de school, ook bestuurlijk, geen in zichzelf besloten systeem zijn'. De voor deze nota verantwoordelijke bewindsman (Van Kemenade) merkte in ander verband over de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor een deugdelijk onderwijsbestel op dat deze verantwoordelijkheid betrekking dient te hebben op een rechtvaardige spreiding van onderwijsvoorzieningen, een maatschappelijke en onderwijskundig verantwoorde opzet en inrichting van het onderwijs, bewaking van het niveau, de rechtszekerheid van leerlingen en ouders en de bekwaamheid en de arbeidsvoorwaarden van docenten.<sup>66</sup> Deze zienswijze is constitutioneel verankerd. In de Grondwet wordt de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijs omschreven. Deze heeft met name betrekking op de zorg voor het openbaar onderwijs, de deugdelijkheid van het openbaar én het bijzonder onderwijs, de bekwaamheid van leraren (die bij wet moet worden geregeld), het waarborgen van de vrijheid van het bijzonder onderwijs (met name door dit naar dezelfde maatstaven als het openbaar onderwijs uit de schatkist van het rijk te bekostigen) en het toezicht middels inspectie onder ministeriële verantwoordelijkheid. Cruciaal is de verantwoordelijkheid voor deugdelijk onderwijs. In de nota 'School op weg naar 2000' is hiervoor oog getuige de volgende uitspraak: 'De overheid zal dus ook in een situatie waarin vergaande mate van autonomie van onderinstellingen is gerealiseerd, blijven toezien op de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs'.<sup>67</sup>



De reikwijdte en de concretisering van deze verantwoordelijkheid hangen in sterke mate af van de visie van de rijksoverheid op haar kerntaken. Het valt op dat de gedachten daarover nog slechts in globale zin zijn bepaald. In 1992 heeft de Nederlandse regering gepoogd om haar kerntaken op onderwijsterrein te benoemen. Daaruit resulteerde de volgende opsomming:<sup>68</sup>

- a. De overheid heeft tot taak de doelen te formuleren van het onderwijs als geheel en van afzonderlijke schoolsoorten.
- b. Het waarborgen van de vrijheid van onderwijs (in het bijzonder de vrijheid van stichting, inrichting, richting van het bijzonder onderwijs) en het verzorgen van een voldoende aanbod en spreiding van openbaar onderwijs. Daarbij past tevens de taak om de randvoorwaarden waaronder onderwijs en wetenschap tot stand komen -zoals een adequate bekostiging- te scheppen en te behouden.
- c. Het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs en van het wetenschappelijk onderzoek.
- d. Het verminderen van de ongelijkheid van kansen met het oog op een evenwichtige deelname van groepen aan het onderwijs die verschillen op kenmerken als sociaal-economische status, etniciteit en geslacht; het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs.
- e. Het garanderen van (de mogelijkheid tot) het verwerven van een minimum-startkwalificatie voor elk individu via leerplicht, structureren van het onderwijs en reguleren van aanspraken op bekostigd onderwijs na de leerplicht.
- f. Het zodanig inrichten van het onderwijsbestel dat een optimale aansluiting tot stand komt tussen de onderdelen van het stelsel en tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt.
- g. Het bevorderen van de doelmatigheid van onderwijs en wetenschap, zowel bij de organisatie van het aanbod als de effectieve inzet van middelen met het oog op de maatschappelijke welvaart.
- h. Het bevorderen van de specifieke doelstellingen in onderwijs en onderzoek op grond van maatschappelijke en politieke prioriteiten.

Deze visie is in velerlei opzicht nog onuitgewerkt. De genoemde kerntaken bieden bij het bepalen van de grenzen van centrale sturing nog maar weinig houvast. Daaraan is in het vigerende autonomie-debat stellig behoefte.

Van Wieringen heeft erop gewezen dat er tenminste zes argumenten zijn voor centrale regulering op onderwijsterrein:<sup>69</sup>

- het waarborgen van deugdelijkheid;
- de gelijke en evenredige bekostiging;
- de beheersbaarheid van de kosten;
- de handhaving van het schoolwezen als geheel;
- de handhaving van een minimale gelijkheid tussen scholen onderling;
- de bevordering van onpopulaire doelen die lokaal te weinig ondersteuning vinden.

Naar mijn mening zouden bij de bepaling van de grenzen van schoolautonomie c.q. bij de vaststelling van de reikwijdte van de taken van de centrale overheid op onderwijsterrein de volgende waarden een richtinggevende rol moeten spelen:<sup>70</sup>

- a. de **deugdelijkheid** van het onderwijs. Van belang is met name dat er minimale deugdelijkheidseisen zijn die een vloer leggen in de kwaliteit van het

- onderwijs.<sup>71</sup> Deze eisen dienen helder en controleerbaar te zijn.
- b. de **professionele bekwaamheid** van docenten die wettelijk moet worden verankerd. De bestaande verbinding tussen bevoegdheid en bekwaamheid dient gehandhaafd te blijven.
  - c. de **samenhang** in het onderwijsbestel, met name met het oog op de aansluiting tussen schooltypen en scholen.
  - d. heldere **civiele effecten** van diploma's, met name met het oog op de betekenis van diploma's voor selectie-processen op de arbeidsmarkt.
  - e. **toegankelijkheid** van het schoolwezen, vooral voor leerlingen uit de maatschappelijke achterhoede.
  - f. een zo **doelmatig** mogelijke besteding van schaarse overheidsmiddelen.
  - g. een **rechtvaardige** verdeling van middelen, mede in het licht van de grondwettelijke plicht tot financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen;
  - h. het nakomen van **internationale** verplichtingen.

Hantering van deze uitgangspunten leidt tot de conclusie dat de autonomie van een school, vooral gelet op haar maatschappelijke betekenis, in een aantal essentiële opzichten nadrukkelijk begrensd is.<sup>72</sup> De school beschikt over vrijheid in gebondenheid. Totale autonomie is een illusie.

**NOTEN**

1. zie voor een uitvoeriger beschrijving van het schoolwezen in de periode 1579-1795 Ph. J. Idenburg, *Schets van het Nederlandse Schoolwezen*, Groningen, 1964, p. 21-26.
2. A.B. Ringeling, *Het imago van de overheid*, Den Haag, 1993, p. 5.
3. dat geldt overigens niet voor de positie van de lokale overheid in het onderwijsbestel.
4. eindverslag van het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing, 6 juli 1993, Den Haag, augustus 1993, p. 25.
5. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22800 hoofdstuk 8, nr. 2, p. 6.
6. Commissie Toekomst Leraarschap, *Een beroep met perspectief*, Amsterdam, 30 maart 1993, p. 87 en 88.
7. idem, p. 86.; de commissie vergat erbij te vermelden dat in art. 23 (lid 2) van onze Grondwet expliciet staat dat de bekwaamheid van onderwijsgevendens 'bij de wet' moet worden geregeld. Dat is wat anders dan een regeling door de scholen zelf.
8. zie bijvoorbeeld de uitkomsten van het onderzoek *Taak en Organisatie (OTO)*; G. Muskens, *Leraar tot (w)elke prijs*, Tilburg, mei 1988; zie ook: J.M.G. Leune, *Beleid inzake taakomvang en taakbelasting van leraren in het voortgezet onderwijs*, Tilburg, maart 1988.  
De Commissie Toekomst Leraarschap baseert haar pleidooi voor meer autonomie onder meer op een in haar opdracht uitgevoerde 'studie', te weten R. Ritzen 'Autonomie, rationaliteit en de kwaliteit van het onderwijs', uitgegeven door het Adviesbureau voor Communicatie, Training en Automatisering (ACTA) in 1993. Deze 'studie' hangt aan elkaar van ongefundeerde speculaties over de relaties tussen autonomie, rationaliteit en kwaliteit van het onderwijs. Het rapport ontbeert een wetenschappelijke basis, hetgeen niet alleen blijkt uit de inhoud maar ook uit evidente missers in de lijst van geraadpleegde literatuur.
9. zie hiervoor C.A. de Kam en J. de Haan (red.), *Terugtrekkende Overheid: Realiteit of Retoriek?*; een evaluatie van de grote operaties, Schoonhoven, 1991, p. 17-18.
10. A. Pelkmans en F. Smit, *Onderwijsbeleid en onderwijspraktijk; een eerste peiling bij leraren, directieleden, bestuurders en ouders*, Nijmegen, 1993, p. 59 en 66.
11. idem, p. 59 en 67.
12. zij kunnen toestemming vragen om deze doelen te vervangen door doelen die kwalitatief gelijkwaardig zijn.
13. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Nota 'De school op weg naar 2000'*; een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren, Zoetermeer, 1988, p. 6.
14. zie voor deze definitie: J.A.A. van Doorn en C.J. Lammers, *Moderne Sociologie; een systematische inleiding*, Utrecht/Antwerpen, 1976, p. 121.

15. A. Etzioni, *Modern Organizations*, New Jersey, 1964, p. 7.; zie voor het belang van dit onderscheid bijv. J.M.G. Leune, *Onderwijsbeleid onder druk*, Groningen, 1976, deel 3.
16. deze toename was overigens minder groot dan de groei van het aantal ambtenaren bij lagere overheden in dezelfde periode; deze groei bedroeg 103%; zie J.N. Breunese en L.J. Roborgh (red.), *Ministeries van algemeen bestuur*, Leiden, 1989, p. 64.
17. M.J. de Jong en R. van Schoonhoven, *Afscheid van de zorgeloze verzorgingsstaat*, Utrecht, 1992, p. 31.
18. H. Knippenberg en W. van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg; 75 jaar Ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen 1918-1993*, Assen, 1993 p. 887 en 889.
19. H.J. Aquina, *Kijk op beleid; inleiding in de beleidswetenschappen*, Assen/Maastricht, 1993, p. 125.
20. A.B. Ringeling, op. cit., p.5.
21. J.W. de Beus en P.B. Lehning (red.), *Beleid voor de vrije samenleving*, Amsterdam, 1990.
22. R.J. in 't Veld, *De verguisde staat*, Den Haag, 1989; zie ook: W.J.M. Kickert, *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek; over management van complexe netwerken bij de overheid*, Alphen a/d Rijn, 1991 (m.n. p. 5-7).
23. A. Blonk en A. van Boven, *Sociale en geestelijke stromingen*, Haarlem, 1961, p. 191.
24. J. Cardijn, *De sociale leer van de Kerk*, Utrecht/Antwerpen, 1964, p. 49-103.; ook: E. Pelosi, *Vrij Onderwijs; maatschappelijke organen voor het onderwijs*, Tilburg, 1960, m.n. p. 94-110.
25. een toespitsing van deze beginselen op de onderwijssector treffen we bijvoorbeeld aan in de discussienota 'Bouwen aan de relatief autonome school', verschenen onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep Schoolbegeleiding Voortgezet Onderwijs van de Nederlandse Katholieke Schoolraad, Den Haag, januari 1979.
26. J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen (red.), *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij*, Lochem/Gent, 1988; ook: H.P.M. Adriaansens en A.C. Zijdeveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat; een cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*, Deventer, 1981.
27. De Kam en De Haan, (red.), op. cit. p. 12.
28. Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London, 1940, 10e druk, p. 51-58.

29. zie bijvoorbeeld A.F.A. Korsten en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid; gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden/Antwerpen, 1986.
30. A.B. Ringeling, op. cit., met name hoofdstuk 4.
31. A.J.G.M. Bekke, *De betrouwbare bureaucratie*, Alphen a/d Rijn, 1990.
32. zie bijvoorbeeld de nota Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19253, nrs. 1-2.
33. zie bijv. C.J. Lammers, *Organisaties Vergelijkenderwijs*, Utrecht, 5e druk, 1991, p. 136.
34. A.M.P. Knoers, *Leraarschap: amb(ach)t of professie*, Assen/Maastricht, 1987, p. 6.
35. zie het eindverslag van dit project ; G. Muskens, *Leraar tot (w)elke prijs*, Tilburg, 1988.
36. zie het bij noot 6 genoemde rapport van de Commissie Toekomst Leraarschap.
37. zie de uitkomsten van het bij noot 4 genoemde Schevenings Beraad, met name paragraaf 2.
38. H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, Zwolle, 1985, p. 180.
39. J.A. van Kemenade (red.), *Onderwijs: Bestel en beleid*. Groningen, 1981, p. 583-584.
40. zie hiervoor bijvoorbeeld:
  - P. Detering en W. Kalkman, *Bestuur met beleid*, Amsterdam, 1985;
  - W. van Esch, *Schoolbesturen en de vrijheid van onderwijs*, Nijmegen, 1988;
  - R.H. Hofman, *Effectief schoolbestuur*, Groningen, 1993.
  - J.M.G. Leune, *Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel*, in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: Bestel en Beleid*, deel 2b, Groningen, 1987.
41. ik laat hierbij de stichtingsvrijheid buiten beschouwing: het gaat mij om de autonomie van een **gevestigde** school.
42. vgl. J. Giesbers, *Autonomie en deregulering; ook een kwestie van kunnen en/of willen*, in: L. Genemans (red.), *Autonomie van scholen en deregulering*, Nijmegen, 1987, p. 156.
43. G. Muskens, op.cit., p.31.
44. zie bijv. Th. Buis en M. Oud-de Glas, *Het schoolonderzoek in het Algemeen Voortgezet Onderwijs*, Nijmegen, 1984.
45. ik wees hierop eerder: J.M.G. Leune, *Functionies en dysfunctionies van de autonome school*, in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 47, 1970, p. 308-314.

46. zie de Kernpuntennotitie Wet Educatie en Beroepsonderwijs die in 1993 verscheen.
47. J. Giesbers, op. cit., p. 164-165.
48. zie voor deze geschiedenis o.m. N.L. Dodde, Dag mammoet; verleden, heden en toekomst van het Nederlandse schoolstelsel, Leuven-Apeldoorn, 1993, met name hoofdstuk 6.
49. J.A.A. Verlinden, De Mammoetwet, Deventer, 1968, p. 16-17.
50. J. Dronkers, De mammoetwet als een voorbeeld van succesvolle onderwijsvernieuwing, in: Handboek Basisvorming, aflevering 11, Houten, 1991.
51. zie hiervoor de bij noot 46 genoemde Kernpuntennotitie BVE.
52. Inspectie van het onderwijs, Eigenlijk-oneigenlijk, Inspectie-rapport nr. 1993-3, p. 10.
53. idem, p. 5.
54. idem, p. 10.
55. zie hiervoor o.m. P. Jungbluth en A. Breemans, Ongelijkheidsreproductie door differentiatie; het zoekgeraakte ideaal van de eenheidsschool, in: Comenius, jrg. 14, 1984, p. 188-211; eveneens P. Jungbluth, Verborgene Differentiatie, Nijmegen, 1985.
56. zie het eindrapport van de Projectgroep Lerarenopleiding Basisonderwijs van de HBO-Raad, gepubliceerd in Hogeschool Bericht nr. 112, Den Haag, 13 februari 1991.
57. J.M.G. Leune, Naar een herprofilering van het h.a.v.o. en het v.w.o., Rotterdam, 1991.
58. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs; vervolgnota, Den Haag, 27 mei 1992 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22645, nrs. 1-2).
59. zie voor verschillen in bestuursstelsels: Centre for Educational Research and Innovation, Education at a Glance; Parijs, OECD, 1992, m.n. p. 84-94.; zie voor verschillen in onderwijsprestaties p. 114 van dit rapport evenals W.B. Elley, How in the world do students read? Hamburg, juli 1992.
60. tijdens een publieke discussie (georganiseerd door de Groep Educatieve Uitgeverijen) over kwaliteit en autonomie van scholen op 8 november 1993 verdedigde de secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de volgende stelling: 'Verschillen tussen kwaliteit van scholen zijn niet alleen onvermijdelijk, zij zijn noodzakelijk en gewenst; differentiatie is de keerzijde van deregulering'.
61. zie bijv. A.A. van der Hoeven-van Doornum, Effecten van leerlingbeelden en streefniveaus op schoolloopbanen, Nijmegen, 1990; ook: G.W. Meijnen en F.S.J. Riemersma, Schoolcarrières: een klassenkwestie? Amsterdam/Lisse, 1992.

62. J. Scheerens, *Wat maakt scholen effectief?*, Den Haag, 1989.
63. N.A.J. Lagerweij, *Werken aan ander onderwijs*, Groningen, 1982, p. 116.
64. J.M.G. Leune, *Ontwikkelingen op het terrein van de onderwijsverzorging*, Rotterdam, 1992.
65. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Discussienota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Den Haag, juni 1975, p. 85 (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13459, nrs. 1-2).
66. J.A. van Kemenade, *Als de smalle weegbree bloeit; opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid*, Amsterdam, 1979, p. 151.
67. zie deze bij noot 13 vermelde nota, p. 5.
68. *Memorie van Toelichting bij de Onderwijsbegroting voor het jaar 1993*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22800, hfdst. 8, nr. 2, p. 8.
69. A.M.L. van Wieringen, *Deregulering en kritieken op het onderwijsbeleid*, in: L. Genemans (red.), *Autonomie van scholen en deregulering*, Nijmegen, 1987, p. 45.
70. vgl. J.M.G. Leune, *Besluitvorming en machtsverhoudingen in het Nederlandse onderwijsbestel*, in: J.A. van Kemenade, N.A.J. Lagerweij, J.M.G. Leune en J.M.M. Ritzen (red.), *Onderwijs: bestel en beleid, deel 2b*, Groningen, 1987, p. 293-294.
71. vgl. P. Slegers en A. Wesselingh, *Doordenken over deregulering*, in: *Pedagogisch Tijdschrift*, jrg. 18, 1993, p. 214.
72. vgl. Ph.J. Idenburg, *Theorie van het Onderwijsbeleid*, Groningen, 1971, p. 148-149; voorts: Ph. J. Idenburg, *Naar een constructieve onderwijspolitiek*, in: *Pedagogische Studiën*, jrg. 47, nr. 1, januari 1970, p. 1-18.