

J.M.G. Leune

Van centraal naar decentraal; over deregulering en autonomievergroting in het onderwijs.

In: B.P.M. Creemers (red.), De context van het onderwijs, Onderwijskundig Lexicon, editie III, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 25-39 (ISBN 9065010947).

1. Inleiding

In het laatste kwart van de 20ste eeuw deden zich opmerkelijke veranderingen voor in de bestuurlijke verhoudingen binnen het Nederlandse onderwijsbestel. De rol van de centrale overheid kwam ter discussie en in beweging. Er werd meer beleidsruimte bepleit voor onderwijsinstellingen zelf, voor gemeenten en voor de werking van het marktmechanisme (van aanbod- naar vraagsturing). In paragraaf 2 van deze bijdrage wordt een globale schets van deze ontwikkeling gepresenteerd (Leune, 1999, 29-38). Vervolgens wordt getracht om (eveneens in vogelvlucht) na te gaan of de beoogde trend in de richting van vermindering van regelgeving en autonomievergroting van onderwijsinstellingen zich feitelijk heeft gemanifesteerd. Tenslotte wordt aandacht gevraagd voor de risico's van een reductie van de grondwettelijk geïndiceerde "aanhoudende zorg" van de rijksoverheid voor het onderwijs.

De lezer wordt geattendeerd op een (omvangrijke) studie naar de merites van deregulering en autonomievergroting op het terrein van het onderwijsbeleid die de Onderwijsraad begin 2001 zal publiceren. Daaraan ligt uitgebreid (ook internationaal vergelijkend) empirisch onderzoek ten grondslag. Bij het schrijven van deze bijdrage waren de resultaten hiervan nog niet bekend. Ik sta vooraf kort stil bij de betekenis van enkele termen. Onder deregulering versta ik in dit verband het verminderen van regelgeving door de rijksoverheid. In geval van deregulering treedt de landelijke overheid als besturende instantie terug. Er wordt dan meer beleidsruimte aan andere beleidsactoren gelaten. Globaal zijn er dan drie mogelijkheden. In de eerste plaats kan er meer beleidsruimte ontstaan voor de onderwijsinstellingen, of, preciezer geformuleerd, voor de besturen van deze instellingen. We spreken dan van functionele decentralisatie. In de tweede plaats kan deregulering de gestalte krijgen van territoriale decentralisatie. In dat geval wordt de beleidsruimte van lagere overheden vergroot. In de Nederlandse praktijk geldt dit vooral voor de gemeenten. Tenslotte kan deregulering vorm krijgen middels privatisering. In dat geval worden overheidstaken (bijvoorbeeld op het terrein van de financiering van onderwijsvoorzieningen) aan een of meer marktpartijen overgelaten. Marktpartijen kunnen bijvoorbeeld zijn: onderwijsdeelnemers, ouders van leerlingen en bedrijven. Er is dan sprake van een terugtrek van de rijksoverheid ten gunste van het "vrije spel der krachten" (Waslander, 1999).

Zinvol is het onderscheid tussen objectieve en gepercipieerde deregulering. Denkbaar is dat er feitelijk sprake is van een terugtrek van de centrale overheid in de besturing van het schoolwezen, doch dat dit niet als zodanig door direct betrokkenen wordt gepercipieerd. Een van de verklaringen voor deze ogenschijnlijke paradox is de mogelijkheid dat voor de direct betrokkenen op het niveau van de werkvloer van onderwijsinstellingen deregulering gepaard gaat met een inperking in plaats van een verruiming van handelingsvrijheid. Dit komt omdat beleidsactoren die ten gevolge van deregulering over meer beleidsruimte kunnen beschikken deze niet zelden zodanig benutten dat, gezien vanuit de optiek van beleidsuitvoerders (bijvoorbeeld leraren), sprake is van beleidsintensivering. Meer autonomie van een schoolbestuur kan ontaarden in minder autonomie van een school (Leune, 1994, 32).

In ander verband heb ik gewezen op de noodzaak om het begrip autonomie van scholen te specificeren. Er kunnen vijf soorten autonomie worden onderscheiden (Leune, 1994, 42):

- 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 medezeggenschapsverhoudingen en aan externe betrekkingen;
- c. **normatieve** autonomie; deze valt geheel samen met de vrijheid van richting, dit wil zeggen de vrijheid om zelf gekozen waarden en normen aan het onderwijs ten grondslag te leggen;
- d. **arbeidsvoorwaardelijke** autonomie; deze betreft de op een school aanwezige speelruimte voor een eigen personeelsbeleid. Daarbij is een onderscheid van belang tussen personeelsbeleid op **rechtspositioneel** 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).

Denkbaar is dat de autonomie van onderwijsinstellingen op het ene domein groot en op het andere klein is. Van totale autonomie of het ontbreken daarvan is in de praktijk geen sprake.

2. Ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in de periode 1975-2000

Op 18 juni 1975 zond de toenmalig minister van Onderwijs en Wetenschappen, Dr. J.A. van Kemenade, een discussienota naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de contouren van een toekomstig onderwijsbestel (TK,1975). De in deze zogeheten Contourennota ontvouwde gedachten over de rol van de rijksoverheid op het terrein van het onderwijsbeleid waren in overeenstemming met Idenburg's pleidooi (vijf jaar eerder) voor een 'constructieve onderwijspolitiek' (Idenburg, 1970). De staat diende zich niet louter administrerend en financierend met de opzet en inrichting van het onderwijsbestel bezig te houden. De historische fase van een 'distributieve onderwijspolitiek' diende te worden afgesloten. Van de rijksoverheid werd een actieve bijdrage verwacht aan het doorvoeren van vernieuwingen in het onderwijs. De productie van de Contourennota viel niet toevallig samen met de komst van zogeheten innovatie-commissies, in het bijzonder ten behoeve van de integratie van het kleuter- en het lager onderwijs, de voorbereiding van een middenschool in het voortgezet onderwijs en de vernieuwing van het onderwijs voor werkende jongeren (het 'participatie-onderwijs'). In de Contourennota wordt onderwijsbeleid geschetst als een essentieel instrument van overheidsbeleid. Onderwijs diende bij te dragen aan de spreiding van inkomen, kennis en macht. De wijze waarop deze bijdrage gestalte zou moeten krijgen diende door de rijksoverheid te worden geregisseerd. Onderwijs is, zo schrijft Van Kemenade, een onderwerp van algemene politiek. "De direct betrokkenen behoren – het zij herhaald – een belangrijke stem in het kapittel te hebben. Maar het onderwijs is voor iedere Nederlandse staatsburger van belang. De grote beleidslijnen worden dan ook uiteindelijk door het parlement vastgesteld. Dit pas te doen als de groep direct betrokkenen toestemming zou geven is – formeel gesproken – een corporatistisch insluipsel en daarmee in strijd met de principiële uitgangspunten van een parlementaire democratie" (TK, 1975: 32). Deze visie op de rol van de overheid in de aansturing van het schoolwezen was evident gebaseerd op een sociaal-democratische staatsvisie. De (soms heftige) kritiek die op de Contourennota werd geleverd kan voor een belangrijk deel worden herleid tot een dispuut over de verhouding tussen staat en maatschappij. De sociaal-democratische notie van 'constructief onderwijsbeleid' botste met drie concurrerende visies. Zij verdroeg zich slecht met het liberale gedachtegoed op het terrein van particulier initiatief en marktwerking en was ook moeilijk in overeenstemming te brengen met het (vooral in rooms-katholieke kring aangehangen) subsidiariteitsbeginsel; volgens dit beginsel dient de staat in het maatschappelijk leven niet dirigerend, doch slechts subsidiair, dit wil zeggen zonodig aanvullend, op te treden. De door Van Kemenade ontvouwde visie op de regie-rol van de rijksoverheid liet zich evenmin probleemloos verenigen met de filosofie van soevereiniteit in eigen kring, zoals deze vooral in protestants-christelijke kring het denken over

de rol van de staat richting geeft. Het verzet tegen de notie van constructief onderwijsbeleid werd dus politiek breed gedragen. Toen dan ook het kabinet Den Uyl vervangen was door een coalitie-kabinet van christen-democraten en liberalen (het kabinet Van Agt, dat aantrad op 19-12-1977) kwam de filosofie van 'constructief onderwijsbeleid' al snel onder vuur te liggen. Een betekenisvolle bijdrage aan een heroverweging van de rol van de rijksoverheid in de besturing van het onderwijsbestel werd begin 1979 geleverd door de Nederlandse Katholieke Schoolraad met de publicatie van het rapport *Bouwen aan de relatief autonome school*. Daarin wordt betoogd dat de grondwettelijk geregelde onderwijsvrijheid grenzen stelt aan de bemoeienis van de staat met het bijzonder onderwijs (NKSR,1979). Het duurde niet lang of een nieuw besturingsconcept deed zijn intrede: besturen op afstand (Van Wieringen, 1985). Deze besturingsvisie was onderdeel van een meeromvattende herziening van de verhouding tussen staat en maatschappij (Leune, 1994, 33-37). Ten tijde van het eerste kabinet Lubbers (dat aantrad op 4 november 1982) werden zes zogeheten 'grote operaties' geproclameerd en gelanceerd: decentralisatie, heroverweging van rijksuitgaven en -taken, deregulering, reorganisatie van de rijksdienst, vermindering van het aantal rijksambtenaren en privatisering (De Kam en De Haan et al,1991: 17-18). In 1983 aanvaardde de Tweede Kamer een motie van het VVD-kamerlid Franssen waarin de regering werd uitgenodigd om te komen met voorstellen gericht op deregulering, autonomie-bevordering en vermindering van de personeelsomvang van het departement (TK, 1983). Deze motie werd breed gesteund. Dat het politieke debat over de rol van de staat meer en meer werd gedepolitiseerd bleek zonneklaar toen kort na elkaar (in 1992 en 1993) de Tweede Kamerfracties van de Partij van de Arbeid, het Christen Democratisch Appèl en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie uitgewerkte voorstellen presenteerden voor de vergroting van de autonomie van scholen (PvdA 1992; CDA 1992; VVD 1993). In ideologisch opzicht mag de in de PvdA-nota ontvouwde visie opmerkelijk worden genoemd. Onder het kopje *de noodzaak van autonomievergroting* wordt onder meer het volgende gesteld: "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 diende bij te sturen, was daarbij een leidende gedachte. Het gevolg van deze ontwikkeling is geweest dat het onderwijs als het ware gekoloniseerd werd en een dienovereenkomstig gedrag ging vertonen. Deze centralistische onderwijspolitiek leidt vanuit de beste bedoelingen tot een overmatige groei aan bureaucratie. De verregaande ambtelijke bemoeizucht onttrekt de professionals in het onderwijs vrijwel elke prikkel tot initiatief" (PvdA, 1992). Wat een contrast met de Contourennota uit 1975!

Hoewel sedert de jaren tachtig de drie grootste politieke fracties in het parlement op hoofdlijnen één koers varen wanneer het streven naar deregulering en autonomie-vergroting van scholen in het geding is, worstelen zij er elk bij tijd en wijle mee. In liberale kring voltrekt zich telkens een worsteling wanneer het streven naar autonomie-vergroting rivaliseert met het streven naar kwaliteitsverhoging en met het ijveren voor meer doelmatigheid. In christen-democratische kring toont men zich minder enthousiast over deregulering indien dit op gespannen voet verkeert met het pacificatie-accord zoals dit grondwettelijk is bekrachtigd; zie bijvoorbeeld de huivering in deze kring voor territoriale decentralisatie op onderwijsterrein. Sociaal-democraten twijfelen wanneer het terugtreden van de rijksoverheid in de besturing van het schoolwezen schadelijke gevolgen heeft voor het streven naar vergroting van onderwijskansen en naar onderwijsvernieuwing. Daar komt bij dat volksvertegenwoordigers al snel de neiging hebben om te opteren voor overheidsmaatregelen indien zij geconfronteerd worden met problemen waarvan zij vinden, veelal onder druk van hun achterban, dat ze moeten worden opgelost. Pleiten voor een meer afstandelijke overheid in abstracto is eenvoudiger dan het handelen conform dit credo telkens wanneer vanuit de samenleving op beleidsdaden wordt aangedrongen. Tussen leer en leven manifesteert zich ook op het terrein van het onderwijsbeleid regelmatig een groot verschil.

Vanaf de eerste helft van de jaren tachtig is getracht om de 'grote operaties' op onderwijsterrein vorm te geven. De eerste gedachten daarover vonden hun neerslag in zes beleidsnota's:

- Meer over management (1984)
- Minder regels, meer ruimte (1985)
- Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit (1985)
- Deregulering, autonomie-vergroting en personeelsreductie (1985)
- De school op weg naar 2000 (1988)
- Hoofdlijnen Formatiebudgetsysteem (1988).

Aan het einde van de 20ste eeuw is het streven van de regering naar deregulering op onderwijsterrein verwoord in de beleidsbrief “Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid”. Daarin wordt opgemerkt: “Goede antwoorden op ontwikkelingen moeten vooral worden gegeven door de onderwijsinstellingen zelf: ze moeten worden gekenmerkt door bewegingsruimte, zelfstandigheid en vraaggericht zijn” (OC&W, 1999, 9). In de memorie van toelichting bij de onderwijsbegroting van de rijksoverheid voor het jaar 2001 wordt gesteld dat het beleid gericht is op het scheppen van meer ruimte voor onderwijsinstellingen. Daarbij wordt opgemerkt dat het kabinet “verre van afwijzend” staat tegenover private investeringen in het publieke onderwijs (OC&W, 2000 a, 5). Functionele decentralisatie en privatisering worden beide genoemd als alternatieven voor centrale regelgeving.

3. Deregulering en autonomievergroting feitelijk gezien

Wat valt er op te merken over de mate waarin de beoogde terugtred van de centrale overheid in de besturing van het schoolwezen zich reeds feitelijk heeft voltrokken? Daarbij moet uiteraard worden bedacht dat het streven naar meer autonomie van onderwijsinstellingen van recente datum is en nog onvoldoende heeft kunnen beklijven om betekenisvolle effecten te kunnen genereren. Niettemin is het zinvol een tussenbalans op te maken.

Het is in dit bestek ondoenlijk om in empirische zin een compleet overzicht te geven van de wijze waarop de genoemde zes ‘grote operaties’ op onderwijsgebied concreet gestalte hebben gekregen. Wel kunnen er, zonder volledigheidspretentie, enige schetsmatige conclusies worden getrokken (zie ook: Karstanje 1998, Hooge 1998 en Majoor 2000). Op het terrein van het basis- en speciaal onderwijs is in het laatste kwart van de 20ste eeuw overwegend sprake geweest van autonomie-verkleining van scholen: kerndoelen deden hun intrede (deze doelen geven een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden in het algemeen en verbijzonderd naar schoolvak), er kwamen nieuwe regels op het terrein van de kwaliteitszorg en het klachtrecht, voor de vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid kwam een landelijk beleidskader, gemeenten kregen de bevoegdheid om zich met de vormgeving van dit beleid te gaan bemoeien, de verwijzing naar en de toelating van leerlingen in het speciaal onderwijs werd aan strengere regels onderworpen in het kader van het beleidsprogramma *Weer samen naar school*, op arbeidsvoorwaardelijk terrein werd de autonomie van scholen ingeperkt door regelgeving inzake de inzet van wachtgelders en de komst van nieuwe stichtings- en opheffingsnormen bracht een ingrijpende herschikking van het scholenbestand met zich (het aantal scholen voor basisonderwijs daalde vooral daardoor van ruim 8700 in 1980 naar ruim 7400 in 1995). Daar stond in een aantal opzichten een vergroting van de autonomie van scholen tegenover: zij kregen meer speelruimte om op schoolniveau de middelen ten behoeve van de personeelsformatie in te zetten (door de komst van het zogeheten formatie-budgetsysteem) en eveneens om een eigen beleid te voeren op het terrein van de nascholing (door de komst van de zogeheten vraagsturing ervan). Dank zij de invoering van een ‘schoolprofielbudget’ kunnen scholen voor primair onderwijs (zij het in zeer bescheiden mate) een eigen onderwijskundige identiteit bekostigen.

In de eerste fase van het voortgezet onderwijs werd de onderwijskundige beleidsruimte van scholen in de periode 1975-2000 ingeperkt door de komst van de basisvorming. In deze fase volgen leerlingen in principe vijftien verplichte vakken. Voor elk van deze vakken zijn van overheidswege kerndoelen voorgeschreven. Daar staat tegenover dat de verplichte lessentabel is afgeschaft. Veel scholen volgen overigens (maar dit is uiteraard hun keuze) de adviestabel die van overheidswege is ontwikkeld. In het voorbereidend beroepsonderwijs en in het

middelbaar algemeen voortgezet onderwijs zijn nieuwe leerwegen ingevoerd. Deze reduceren de handelingsvrijheid van scholen en leerlingen bij het samenstellen van vakkenpakketten.

Ook in het voortgezet onderwijs kwamen er nieuwe regels op het terrein van de kwaliteitszorg en het klachtrecht. Op financieel terrein werd de beleidsruimte van scholen voor voortgezet onderwijs aanzienlijk verruimd door de invoering van de zogeheten lump-sumfinanciering. Scholen krijgen een 'rond bedrag' dat zij naar eigen inzichten mogen besteden. Ze zijn daarbij gebonden aan tal van arbeidsvoorwaardelijke regels die overwegend niet van overheidswege maar bij collectieve arbeidsovereenkomst zijn geregeld. Daardoor is hun handelingsvrijheid op financieel terrein in de praktijk bescheiden te noemen.

In de tweede fase van het voortgezet onderwijs, met name in de bovenbouw van het hoger algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs, deden zogeheten doorstromingsprofielen hun intrede. Deze maken een einde aan de nagenoeg ongelimiteerde vrijheid van leerlingen bij de samenstelling van hun eindexamenpakket. Leerlingen dienen nu te kiezen uit een samenhangend geheel van vakken met het oog op een adequate aanloop naar een vervolgstudie in het hoger onderwijs. Er kwamen profielen op het terrein van natuur en techniek, natuur en gezondheid, cultuur en maatschappij en economie en maatschappij. Beoogd wordt om tegelijk leerlingen meer actief en 'zelfontdekkend' te laten leren. Gepropageerd wordt de idee van een school als een 'studiehuis' (Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs 1996). Scholen krijgen veel vrijheid om deze gedachte vorm te geven. De verplichte lessentabel is ook voor de bovenbouw van het h.a.v.o. en het v.w.o. afgeschaft. Op financieel terrein is de handelingsvrijheid verruimd door de komst van de lump sum, terwijl eveneens op het terrein van de nascholing (door de komst van de vraagsturing) meer autonomie is verworven.

Sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw voltrok zich de meest ingrijpende deregulering op het terrein van het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs. Daarbij liep het HBO voorop. In 1986 werd deze tak van het hoger onderwijs 'geacademiseerd'. Er kwam een aparte Wet op het hoger beroepsonderwijs, vorm gegeven naar het model van de toenmalige Wet op het wetenschappelijk onderwijs. Het HBO werd uit de Wet op het voortgezet onderwijs gelicht. Dit bracht voor de instellingen op het terrein van het HBO (de hogescholen) een aanzienlijke verruiming van hun handelingsvrijheid met zich. In één klap verdwenen overheidsvoorschriften op het terrein van de onderwijskundige inrichting (bijvoorbeeld de verplichte lessentabellen), de inhoud en wijze van examinering en de bevoegdheden van docenten. Vooral daardoor kwam de Inspectie van het Onderwijs op afstand van de instellingen te staan. Het ontstaan van in hoge mate autonome hogescholen viel samen met een ingrijpende schaalvergroting op het terrein van het HBO. Tussen 1983 en 1988 voltrok zich de operatie *Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie*; het aantal door de overheid bekostigde instellingen voor hoger beroepsonderwijs daalde van 375 naar 88. Na 1988 zette dit proces zich door: in 2000 bestonden er nog 56 hogescholen. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (die zowel geldt voor de hogescholen als voor de universiteiten en in werking trad in 1993) gaf vorm aan gedachten over de verruiming van beleidsruimte van instellingen voor hoger onderwijs zoals deze in de beleidsnota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (die in 1985 verscheen) waren geschetst.

De komst van Regionale Opleidingencentra (ROC's) ten behoeve van het beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie (BVE), juridisch verankerd in de Wet educatie en beroepsonderwijs die op 1 januari 1997 in werking trad, bracht vooral voor het middelbaar beroepsonderwijs een ingrijpende verruiming van beleidsruimte met zich. Ook hier ging autonomie-vergroting gepaard met schaalvergroting; het aantal instellingen op het BVE-terrein daalde van 394 in 1993 naar 62 in 2000, waaronder 43 ROC's. Tal van inrichtingsvoorschriften verdwenen of werden geliberaliseerd, in het bijzonder op het terrein van de onderwijskundige inrichting, de inhoud en wijze van examinering en de bevoegdheden van docenten. Anders dan het HBO is het MBO bij het benutten van de beleidsruimte op onderwijskundig terrein gebonden aan eindtermen die door de Minister van OC&W worden vastgesteld (daartoe geadviseerd door de

landelijke organen voor het beroepsonderwijs) binnen het kader van een (eveneens door de Minister van OC&W vastgestelde) kwalificatie-structuur op het terrein van het beroepsonderwijs. Deze kaderstelling beperkt de handelingsvrijheid van de ROC's. Deze vrijheid staat thans in enkele opzichten ter discussie nu is gebleken dat zij niet automatisch bevorderlijk is geweest voor de onderwijskwaliteit. Zo zullen ROC's hoogstwaarschijnlijk ingaande 1 augustus 2003 geconfronteerd worden met de verplichting om voor deelnemers gedurende tenminste 1000 uur per jaar onderwijs te verzorgen, zoals ook is voorgeschreven voor de inrichting van de tweede fase van het algemeen voortgezet onderwijs (OC&W, 2000 b, 81).

Sinds de lancering van de beleidsintenties terzake van deregulering en autonomie-vergroting zijn de gevolgen voor de beleidsruimte van de universiteiten bescheiden te noemen. De wettelijk verplichte macro-doelmatigheidstoets bij het in het leven roepen van nieuwe opleidingen, geïntroduceerd in 1993, bracht een reductie van hun handelingsvrijheid met zich. Ieder voornemen tot het uitbreiden van het aantal opleidingen wordt sedertdien kritisch getoetst door een speciaal daarvoor in het leven geroepen commissie: de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO). Binnenkort zal deze commissie worden opgeheven en zal de beleidsruimte van instellingen voor hoger onderwijs om nieuwe opleidingen in het leven te roepen weer worden verruimd (OC&W, 2000 c). Daar staat tegenover dat de komst van een accreditatie-stelsel de inrichtingsvrijheid van deze instellingen weer zal beperken. Op het terrein van de bestuurlijke inrichting van deze instellingen voltrok zich een omgekeerde beweging: de (in 1997 in werking getreden) Wet modernisering universitaire bestuursstructuur (de MUB) bracht een substantiële vergroting van de bestuurlijke handelingsvrijheid van de Colleges van Bestuur van de universiteiten (en de hogescholen) met zich, vooral door het vervallen van wettelijke voorschriften inzake de betrokkenheid en zeggenschap van docenten en studenten.

Van autonomieverruiming op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek is sedert de jaren tachtig binnen de universiteiten geen sprake geweest. Onmiskenbaar manifesteerde zich een toename van beheers- en beoordelingslasten voor onderzoekers, bijvoorbeeld door de komst en de intensivering van procedures op het terrein van de erkenning van onderzoeksscholen en op het gebied van onderzoeksvisitaties. De introductie van nieuwe methoden om de onderzoeksprestaties van universiteiten in beeld te brengen bracht per saldo eveneens een reductie aan beleidsvrijheid met zich; onderzoekers kunnen zich bij het kiezen van onderzoeksthema's en bij het vorm geven van hun 'output' moeilijk onttrekken aan externe evaluatie-standaarden. Dit leidt bijvoorbeeld tot een overproductie van (qua 'punten' lonende) artikelen en een onderproductie van (tijdrovende en daardoor nauwelijks lonende) overzichtsstudies en inleidingen. De klassieke academische vrijheid is door de komst van bureaucratische standaarden op het terrein van het onderzoeksbeleid aangetast.

Overzien we het onderwijsbestel als geheel in vogelvlucht dan is, empirisch gezien, het beeld van de ontwikkelingen op het terrein van regulering en deregulering in het laatste kwart van de 20ste eeuw niet eenduidig. Zoals uitvoeriger is betoogd en gedocumenteerd door Karstanje (1998) was er in sommige opzichten evident sprake van intensivering van regulering (c.q. van inperking van beleidsruimte van onderwijsinstellingen) en in andere opzichten van deregulering (c.q. van verruiming van de autonomie van onderwijsinstellingen). Tussen schooltypen manifesteerden zich in dit opzicht grote verschillen. Een heldere, consistente lijn valt in deze ontwikkeling niet te onderkennen. Het overheidsbeleid op het terrein van deregulering en autonomie-vergroting van onderwijsinstellingen is tot dusver onderhevig geweest aan uiteenlopende bestuursfilosofieën en kreeg op wisselende manieren vorm. Het is, dunkt mij, verantwoord om dit te interpreteren en te begrijpen als een uitdrukking van de worsteling op bestuurlijk-politiek niveau met de bepaling van de reikwijdte én de grenzen van de kerntaken van de rijksoverheid op onderwijsterrein. Bij de vorming van het in 1994 aangetreden kabinet Kok spraken de politiek leiders van de PvdA, de VVD en D'66 af dat de consequenties van deregulering, autonomie-vergroting (en schaalvergroting), met name voor de positie van ouders en onderwijsdeelnemers, doch ook voor het streven naar kwaliteitsontwikkeling en

kwaliteitsbewaking, nader bestudeerd moeten worden. De Onderwijsraad is intussen met deze studie belast. Ideologisch is de aandrang in de richting van liberalisering sterk. Het streven naar een meer selectief sturende overheid wordt politiek breed gedragen. Maar het is voor beleidsverantwoordelijke politici periodiek verleidelijk om problemen via regulering aan te pakken. Lang niet alle beleidsvraagstukken zijn via het vrije spel der krachten op een bevredigende wijze op te lossen. En vanuit de samenleving klinkt de luide en indringende roep om te zorgen voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs.

In twee opzichten kan het streven van de rijksoverheid naar deregulering ook in *kwantitatieve* zin geëvalueerd worden en wel door na te gaan hoe het aantal ambtenaren op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zich heeft ontwikkeld en wat er is gebeurd met de ontwikkeling van het aantal wetten, besluiten, beschikkingen en circulaire's. Bij de hantering van deze maatstaven dient te worden aangetekend dat zij over de ontwikkeling van de aard en de intensiteit van de regelgeving weinig tot niets zeggen. Er kunnen minder ambtenaren zijn gekomen, maar als de overgeblevenen zich hebben gestort op het ontwerpen en toepassen van stringentere regels dan is zo'n reductie geen valide maatstaf voor deregulering. Zo is het ook goed denkbaar dat het aantal regels afneemt, maar dat de sturingskracht van de resterende regels toeneemt.

Tussen 1975 en 1998 ontwikkelde het aantal ambtenaren dat werkzaam was op het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (exclusief de ambtenaren ten behoeve van de sector Cultuur en exclusief ambtenaren werkzaam bij buitendiensten, adviesraden en de Inspectie van het Onderwijs) zich als volgt:

Aantal ambtenaren O en W 1975-1998	
1975	2062
1980	2707
1985	2947
1990	2665*
1995	2521
1998	2346

* excl. de in 1990 verzelfstandigde Informatiseringsbank

bron: Knippenberg en Van der Ham 1993: 888 en 889; de cijfers vanaf 1990 zijn verstrekt door de Directie Personeel en Organisatie van het Ministerie van OC&W.

Tussen 1975 en 1998 steeg het aantal ambtenaren in de 'binnendienst' van het Ministerie van OC&W van 2062 naar 2346. Indien de ambtenaren die werkzaam zijn bij de in 1990 verzelfstandigde Informatiseringsbank worden meegeteld was er een stijging tot circa 3100 personeelsleden. Een bescheiden deel van de expansie was het gevolg van de groei van het aantal deeltijdbanen. Tussen 1999 en 2002 zal structureel 47 miljoen gulden op de apparaatskosten van het departement van OC&W worden bezuinigd, zulks als uitvloeisel van het Regeerakkoord 1998. Dit zal een reductie van het aantal arbeidsplaatsen met zich brengen.

De ontwikkeling van de omvang van de regelgeving op het terrein van Onderwijs en Wetenschappen verliep tussen 1980 en 1998 als volgt:

Regelgeving op het terrein van onderwijs en wetenschappen 1980-1998								
	Wetten		Amvb's ^{a)}		Beschikkingen/ Circulaires ^{b)}		Totaal	
Jaar	aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index	Aantal	Index
1980	12	100.0	48	100.0	585	100.0	645	100.0
1981	21	175.0	63	131.3	569	97.3	653	101.2
1982	14	116.7	46	95.8	527	90.1	587	91.0
1983	22	183.3	51	106.3	474	81.0	547	84.8
1984	13	108.3	48	100.0	367	62.7	428	66.4
1985	18	150.0	67	139.6	440	75.2	525	81.4
1986	23	191.7	58	120.8	366	62.6	447	69.3
1987	16	133.3	62	129.2	333	56.9	441	68.4
1988	14	116.7	51	106.3	214	36.6	413	64.0
1989	20	166.7	25	52.1	337	57.6	382	59.2
1990	21	175.0	16	33.3	300	51.3	337	52.2
1991	22	183.3	12	25.0	317	54.9	351	54.4
1992	27	225.0	13	27.1	312	53.3	352	54.6
1993	22	183.3	25	52.1	339	57.9	386	59.8
1994	25	208.3	24	50.0	314	58.7	388	60.2
1995	22	183.3	16	33.3	236	40.3	274	42.5
1996	24	200.0	24	50.0	258	44.1	306	47.4
1997	26	216.7	23	47.9	224	38.3	273	42.4
1998	26	216.7	18	37.5	283	48.4	315	48.8

a. ook wel betiteld als besluiten

b. vanaf 1-8-1988 betiteld als OenW-regelingen

bron: 1980 t/m 1989: J.M.G. Leune (1990); vanaf 1990 t/m 1998 zijn de gegevens verstrekt door de directie WJZ van het Ministerie van OC&W.

Het totale aantal regelgevende documenten daalde tussen 1980 en 1998 van 645 naar 315, een reductie van 51 %. Dit kwam vooral door een forse afname van het aantal beschikkingen en circulaires; hier trad een daling op van 585 naar 283, een reductie van 52 %. Deze constatering spoort niet met het gangbare beeld dat scholen in de afgelopen jaren meer en meer zijn 'gebombardeerd' met 'oekazes' uit "Zoetermeer". Verhoudingsgewijze liep het aantal algemene maatregelen van bestuur in genoemde periode het meest terug, namelijk met 62,5 %. Daar stond tegenover dat het aantal wetten niet daalde maar steeg, te weten van 12 naar 26. Vermindering van regelgeving voltrok zich dus op het terrein van de gedelegeerde wetgeving en in de sfeer van de wetstoepassing. Afgemeten aan de ontwikkeling van het aantal wetten kan men constateren dat de politieke bemoeienis met het aansturen van het onderwijsbestel niet is afgenomen. Niet de wetgevende, maar de uitvoerende macht deed immers een stap terug. Het overzicht leert ons hoeveel regelgeving op het terrein van Onderwijs en Wetenschappen zich voltrekt via gedelegeerde wetgeving en via de benutting van beleidsruimte die aan de bewindslieden op dit terrein van overheidszorg wordt gelaten. Het relatieve aandeel van wetten in het geheel van de regelgeving is uiterst bescheiden te noemen, al is dit in de periode 1980-1998 wel toegenomen, namelijk van 2 naar 8 procent. Er is overigens op het terrein van het onderwijsbeleid veelvuldig sprake van overleg tussen de bewindslieden en de onderwijsspecialisten van de fracties in de Tweede Kamer, zowel formeel als informeel. Gebruikelijk is dat betekenisvolle algemene maatregelen van bestuur in ontwerpvorm via een

zogeheten voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd. Dit leidt in de praktijk tot een bemoeienis van het parlement met de gedelegeerde wetgeving. Hierdoor strekt de invloed van het parlement op het onderwijsbeleid van de rijksoverheid verder dan louter staatsrechtelijk bezien zou kunnen worden verondersteld. De hoofdlijnen van beleid dat wordt gereguleerd middels gedelegeerde wetgeving komen ook in ‘gemeen overleg’ tot stand.

4. Aandachtspunten en risico's

De Onderwijsraad heeft er de aandacht voor gevraagd dat het streven naar deregulering en autonomievergroting met behulp van verscheidene maatstaven kan worden beoordeeld c.q. gewaardeerd (Onderwijsraad 2000, p. 10). Kernmaatstaven volgens deze Raad zijn:

- De *doeltreffendheid van het onderwijs*: de mate waarin onderwijsinstellingen erin slagen de doelen van het onderwijs te bereiken. In de praktijk van onderwijsinstellingen kan de doeltreffendheid blijken uit de resultaten (van deelnemers) ten aanzien van wettelijk vastgelegde en door de onderwijsinstelling zelf gekozen doelen. Onder meer de civiele effecten van diploma's kunnen als aspect van doeltreffendheid worden gezien.
- De *doelmatigheid van het onderwijs*: de mate waarin de instellingen de (overheids)middelen optimaal gebruiken (efficiëntie). Het gaat om de verhouding tussen de kosten en de baten, oftewel de inzet van middelen in relatie tot de opbrengsten. In de praktijk van onderwijsinstellingen kan de doelmatigheid of efficiëntie onder meer tot uitdrukking komen in de verhouding tussen ingezette middelen enerzijds en de onderwijsresultaten in relatie tot gegevens over aantallen zittenblijvers en (tussentijdse) uitvallers anderzijds.
- De *toegankelijkheid van het onderwijs*: de mate waarin het onderwijs aansluit op de capaciteiten van (aanstaande) deelnemers. Het gaat om de mate waarin sprake is van een zorgvuldige, rechtvaardige en evenwichtige verdeling van het onderwijs over de (mogelijke) deelnemers. Elementen van de aansluiting tussen het onderwijssysteem en de (aanstaande) deelnemers zijn de aansluiting voor deelnemers binnen een onderwijstype en de aansluiting voor deelnemers bij de overgangen tussen onderwijstypen, opleidingsrichtingen en -niveaus (intern samenhangend stelsel).

Voor de kwaliteit, de toegankelijkheid en de effectiviteit van onderwijs is een terugtrek van de rijksoverheid in de besturing van het onderwijsbestel niet zonder risico's. Dit kan worden afgeleid uit internationaal-vergelijkend onderzoek naar het functioneren van onderwijsstelsels en naar de gevolgen van liberaliseringsprocessen die zich in het Nederlandse bestel reeds hebben voltrokken. Eerder wees ik op de volgende risico's (Leune, 1994, 43-50):

- een verminderde samenhang in het onderwijsbestel;
- een oneigenlijk gebruik van bevoegdheden en middelen;
- een verlaging van kwaliteitsstandaarden;
- een vergroting van de sociale selectiviteit van het onderwijs;
- het remmen van onderwijsinnovaties.

Deze risico's kunnen beknopt als volgt worden toegelicht.

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 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 (de gelegenheid) 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 die niet sporen met de gangbare standaarden binnen het bestel waarvan zij deel uit maakt. 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.

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

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.

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. 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 autonomie-vergroting 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. Deze verschillen zullen hoogstwaarschijnlijk contamineren met verschillen in het sociale recruiteringsveld 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).

Een vijfde 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 ontleen 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. Niet zelden is externe sturing nodig om scholen in beweging te krijgen.

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

- 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;
- de mate waarin sprake is van autonomie-verruiming. Die kan variëren van gering tot zeer vergaand;
- 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 (met name door de onderwijsinspectie) op de effecten ervan;
- 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.

Literatuur

- Hooge, E. (1998). Ruimte voor beleid. Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, 1998.
- Idenburg, Ph.J. (1970). Naar een constructieve onderwijspolitiek. In: Pedagogische Studiën, Jrg. 47, 1970, p. 1-18.
- Kam, C.A. de en J. de Haan et al. (1991). Terugtrekkende Overheid; realiteit of retoriek? Een evaluatie van de grote operaties. Schoonhoven: Academic Service.
- Karstanje, P.N. (1998). Tien jaar na de nota 2000. Reflecties op een decennium deregulering in het onderwijsbeleid. In: P.N. Karstanje et al. Schoolbestuur op weg naar 2000: een millenniumprobleem? Den Haag: Vereniging voor Onderwijsrecht, 1998, p.9-75.
- Knippenberg en Van der Ham (1993). Een bron van aanhoudende zorg; 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993. Assen: Van Gorcum, 1993.
- Leune, J.M.G. (1990). Enige opmerkingen over het onderwijsbeleid in de periode 1980-1990. In: Jeugd en Samenleving, jrg. 20, nr. 4, april 1990, p. 241-253.
- Leune, J.M.G. (1994). Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen. In: B.P.M. Creemers (red.). Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs. Groningen: RION, 1994, p. 27-59.
- Leune, J.M.G. (1999). Onderwijs in beweging; enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Majoer, D. (2000). Voortgang in autonomie. Een studie naar de organisatorische gevolgen van financiële en personele beleidsbenutting in het basisonderwijs. Nijmegen: IKEN, 2000.
- NKSR (1979) Stuurgroep Schoolbegeleiding Voortgezet Onderwijs van de Nederlandse Katholieke Schoolraad. Bouwen aan de relatief autonome school. Den Haag: Nederlandse Katholieke Schoolraad 1979.
- OC&W (1999). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid; brief over het onderwijsbeleid op de middellange en langere termijn, Zoetermeer, 21 september 1999.
- OC&W (2000 a). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Memorie van Toelichting bij de Onderwijsbegroting voor het jaar 2001, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- OC&W (2000 b). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Koers BVE: perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, Zoetermeer.
- OC&W (2000 c). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000, Den Haag, Sdu Servicecentrum.
- Onderwijsraad (2000). Onderwijsraad. Advies Aandachtspunten bij Dereguleringsbeleid, Den Haag, Onderwijsraad, 16 juni 2000.
- Stuurgroep Profiel Tweede Fase Voortgezet Onderwijs (1996). Studiehuis in zicht; verslag van de Stuurgroep Tweede Fase Voortgezet Onderwijs 1993-1996. Den Haag: Stuurgroep Tweede Fase Voortgezet Onderwijs.
- TK (1975). Discussienota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Tweede Kamer, Vergaderjaar 1974-1975, 13459, nrs. 1 en 2, 18 juni 1975.
- TK (1983). Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18600, VIII, nr. 86.
- TK (1990). Brief van de regering aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 10 april 1990. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 19032, nr. 19.
- VVD (1993). Volkspartij voor Vrijheid en Democratie. Kiezen voor Autonomie. Den Haag: Tweede Kamer, maart 1993.
- Waslander, S. (1999). Koopmanschap & Burgerschap; marktwerking in het onderwijs. Assen: Van Gorcum, 1999.
- Wieringen, A.M.L. van (1985). Onverwerkt Bestuur; over de studie van beleid, bestuur en beheer van onderwijs. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1985.