

3 Organisatie van het Onderwijsbestel

Fons van Wieringen

Inleiding

Onderwijs in de betekenis van leren met de vooropgezette bedoeling tot leren is er waarschijnlijk altijd al geweest. Maar wil er sprake zijn van nationaal beleid gericht op onderwijs dat moet er eerst een natie zijn en dan liefst ook nog een natie die als een staat is georganiseerd. Die hebben we in Nederland nu zo'n 200 jaar. Daarvoor was er wel een begin van een Nederlandse natie maar zeker geen staat. Onderwijs was hooguit een zaak voor de provincies en de plaatselijke overheden. Aan het eind van de 18de/begin van de 19de eeuw ontstond de Nederlandse staat en die toonde al gauw belangstelling voor het onderwijs. De onderwijswetten die in deze periode zijn opgesteld probeerden in het aanbod, de leerstof en de kwalificaties van de onderwijzers een gemeenschappelijke basis te brengen. Onderwijs werd ingezet bij de verdere natievorming die in deze periode tot stand kwam. De staat had hier duidelijk een taak voor zichzelf geformuleerd en deze ook feitelijk gerealiseerd, zoals buitenlandse bezoekers constateerden.

De rol van de staat kwam in de 19de eeuw opnieuw aan de orde bij de vraag of scholen die niet van overheidswege werden opgericht toch een overheidsbekostiging konden krijgen. Deze zogenoemde schoolstrijd heeft een flink stuk van de 19de eeuw het land in beroering gehouden. De strijd ging over de bekostiging en de daarachter liggende vragen naar eigenaarschap en zeggenschap. Ze eindigde met de Pacificatie van 1917 waarin vastgelegd werd dat bevolkingsgroepen hun eigen scholen konden stichten die dan toch op dezelfde manier werden bekostigd vanwege de overheid als de overheidscholen (openbaar onderwijs), aangenomen dat ze eenzelfde kwaliteit (deugdelijkheid) leverden. Dit staat in artikel 23 van de Grondwet. Deze Pacificatie van 1917 maakte een einde aan de schoolstrijd doordat nu ook het bijzonder onderwijs voor bekostiging vanuit de algemene middelen in aanmerking kwam. Het grondwetsartikel formuleert tevens een opdracht voor de overheid

(‘het onderwijs is voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering’, luidde de tekst in 1917).

3.1 Verzuiling

De Pacificatie van 1917 en het proces daar naartoe bevorderde een maatschappelijke inrichting die is aangeduid als verzuiling. In het onderwijs kennen we een protestants-christelijke, een rooms-katholieke en een openbare zuil. Iedere zuil had zijn eigen omroep, krant, vakbond, politieke partij, ziekenhuis en vooral scholen. Belangrijke analisten van verzuiling zoals Lijphart (1968) en Thurlings (1978) hebben aangegeven dat verzuiling een verdeelde samenleving bijeen kan houden. Bevolkingsgroepen functioneren afzonderlijk van elkaar maar aan de toppen van de zuilen is veel overleg zodat er wel een belangrijke gemeenschappelijke component is. Verzuiling is zowel een proces van differentiatie als van integratie. De differentiatie is vooral een lokale aangelegenheid. Scholen in het basisonderwijs zijn lokale voorzieningen voor elke bevolkingsgroep afzonderlijk. De integratie vindt vooral plaats op landelijk niveau daar waar de toppen van de zuilen elkaar ontmoeten en gemeenschappelijke afspraken maken. Op landelijk niveau heeft dit bijvoorbeeld geresulteerd in een onderwijsoverleg waarin de katholieke en protestante zuil als koepelorganisaties zijn vertegenwoordigd en waarin het openbaar en algemeen bijzonder onderwijs zichzelf met wat duwen en trekken tenslotte ook organisatorisch hebben ondergebracht.

42

Hoewel de verzuiling niet meer het wezenlijke kenmerk van ons onderwijs is heeft ze voor het onderwijs grote gevolgen gehad die we zijn gaan koesteren, ook al zijn de achterliggende mechanismen lang niet meer zo prominent aanwezig: de vrije schoolkeuze van ouders, de ruimte voor ‘kleine’ levensbeschouwingen, de autonomie van scholen, de mogelijkheid iets nieuws te beginnen, de competitie tussen scholen.

Een essentieel kenmerk van ons bijzonder onderwijs in vergelijking met andere landen is de omvang van het bijzonder onderwijs en datgene wat een direct gevolg is van deze omvang. De private sector (dat wil zeggen de ‘non-government’-sector) omvat in landen als Engeland en Duitsland een aandeel in de orde van grootte van 10 a 15%. De evolutie in Nederland is ruwweg gelopen van een aandeel van 75% voor het openbaar onderwijs in het lager onderwijs in 1850 en 100% in het voortgezet onderwijs in 1850 naar een aandeel van respectievelijk 30% en 28% in 1980. Het keerpunt in het lager onderwijs ligt tussen 1920 en 1930. Een kleine private sector kan een elitair, selectief karakter

hebben zoals in Engeland het geval is. Een grote private sector kan als geheel zo'n karakter niet aannemen.

3.2 Openbaar en bijzonder onderwijs: hoe breed is een school?

Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder is een wezenlijk onderscheid voor ons onderwijs. Dat heeft vooral te maken met het verschil in eigenaarschap en zeggenschap. Van wie is de school en voor wie werkt de school? Hoe breed moet de school zijn taak opvatten? Aan wie is de school dienstbaar: alleen of voornamelijk aan de eigen leerlingen of ouders, of ook aan bredere maatschappelijke fora? De werkelijkheid is 100 jaren na de Pacificatie natuurlijk genuanceerder. Besturen van het openbaar onderwijs zijn veel vaker van mening dat de scholen moeten inspelen op maatschappelijke vragen (SCP, 2008). Besturen die van mening zijn dat de samenleving eigenaar is van de school zijn vaker dan andere besturen van mening dat iets tot de gewone taken van de school behoort. Dit verschil in opvattingen over de breedte aan taken die een school kan oppakken hangt ook nu nog samen met ons klassieke onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs, maar kent wel verschuivingen. Dat het een goede zaak is dat hun school een brede maatschappelijke opdracht vervult, is de mening van vooral openbare en ook van katholieke besturen.

Schoolbesturen die oordelen dat ze gemandateerd zijn door ouders staan gereserveerder ten opzichte van maatschappelijke taken van de school. De besturen die vinden dat ouders de eigenaar zijn van de school, zijn minder geneigd om allerlei uiteenlopende maatschappelijke taken op zich te nemen. Deze categorie scholen hecht aan gedeelde waarden, die het eenvoudiger maken een gemeenschapszin te realiseren.

Extra taken mogen niet in strijd zijn met de doelstellingen van de school, dat zeggen vooral de besturen van protestants-christelijke scholen, die daarin het meest van mening verschillen met besturen van openbare scholen. Hier doorheen loopt overigens een belangrijk verschil tussen grote en kleine besturen: de kleine besturen willen de taakstellingen wat meer tot onderwijs beperken terwijl de grote besturen voor een ruimere taakstelling zijn.

3.3 Het rijk, de gemeente en het schoolbestuur

We hebben hiermee belangrijke actoren in het onderwijsbeleid geïntroduceerd. Het rijk, de gemeente en het schoolbestuur zijn de belangrijkste bestuurders van het onderwijs. Het rijk omvat als begrip verschillende componenten: de regering, de minister en zijn departement, de Staten-Generaal.

De Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer) oefenen samen met de regering de wetgevende macht uit, stellen de begroting vast en oefenen voorts de controle uit op de bestuursdaden van de regering.

De regering maakt in ons land deel uit van zowel de wetgevende als de uitvoerende macht. De Staten-Generaal functioneert thans in belangrijke mate via politieke partijen. De betekenis van politieke partijen voor het onderwijsbeleid komt dan ook vooral via de Staten-Generaal tot gelding. Daarnaast spelen politieke partijen als constructie tussen burger en staat een grote rol in het politieke onderwijsdebat, zoals dagelijks via de nationale media en in plaatselijke kringen wordt gevoerd.

De minister oefent zijn of haar functie uit met behulp van een departement van algemeen bestuur, in ons geval het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit ministerie bestaat sinds 1918. Het kent een bescheiden voorloper uit de Bataafse tijd. De Bataafsche Republiek die in 1795 werd uitgeroepen maakte een begin met de opbouw van een landelijk geregeld onderwijsstelsel. De eerste Grondwet van ons land van 1798 kende een Uitvoerend Bewind, dat bijgestaan werd door 8 agenten. In februari van dat jaar werd de eerste Agent voor de Nationale Opvoeding benoemd. Vooral de tweede agent (J.H. van der Palm) kan beschouwd worden als een grondlegger van het nationale onderwijsbeleid, voornamelijk dankzij de bijdragen van de hoogste ambtenaar Adriaan van den Ende. Tussen 1798 en 1824 werd de landelijke zorg voor onderwijs soms zelfstandig georganiseerd, soms samen met andere terreinen van staatszorg ondergebracht in een gecombineerd ministerie. Tussen 1824 en 1918 ressorteerde de zorg onder het departement van Binnenlandse Zaken. In september 1918 werd een afzonderlijk departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen ingesteld. Vooral de na de Pacificatie van 1917 in de Grondwet opgenomen nieuwe bepaling over het onderwijs en de daaruit voortvloeiende nieuwe wetgeving ten aanzien van het lager onderwijs gaf een belangrijke stoot tot de oprichting van het thans meer dan 90 jaar oude zelfstandige departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Naast Staten-Generaal en regering zijn voor het bestuur van het onderwijs van belang de lagere overheden en dan vooral de gemeenten en in veel mindere

mate de provincie. De gemeenten kennen in ons bestel een tweeledige taakstelling. Enerzijds zijn ze schoolbestuur voor de openbare school en anderzijds zijn ze in algemene zin verantwoordelijk voor het gehele onderwijs, dus met inbegrip van het bijzonder onderwijs, op het grondgebied van de gemeente. De provincies hebben tot nu toe slechts een bescheiden taak in het bestuur van het onderwijs.

De taak van de gemeente verandert door lokale en landelijke maatschappelijke ontwikkelingen en ook door de wijze waarop de centrale overheid zich opstelt tegenover de lokale overheid. De wetgever respectievelijk de landelijke overheid kan aan de gemeente taken opdragen, expliciet overlaten en impliciet overlaten. Gemeenten voeren op onderwijsgebied projecten en taken uit met een gemeentebreed karakter zoals een verbetering van de aansluiting onderwijs-arbeid, terugdringen van schoolverzuim, scholing en Nederlands voor nieuwkomers, projecten op het raakvlak van educatie en sociaal-cultureel werk zoals het betrekken van ouders bij onderwijs, taken bij inburgering, spibelen, schooluitval, voorschoolse opvang, VVE en peutervoorzieningen.

3.4 Bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar primair en voortgezet onderwijs

45

Binnen het openbaar onderwijs vindt een bestuurlijke verzelfstandiging ten opzichte van de gemeente plaats. Tussen 1997 en 2008 is het aandeel gemeentelijk bestuurd onderwijs gedaald van ruim 30% naar minder dan 10% in het basisonderwijs en van bijna 25% naar iets meer dan 5% in het voortgezet onderwijs (CBS, 2008). In de meeste gevallen wordt bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs gekozen voor onderbrenging in een stichting voor openbaar onderwijs, die vermogensrechtelijk losstaat van de gemeente. Het meest genoemde motief voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is de

wens om de dubbelrol van de gemeente als lokale overheid (voor alle scholen) en als bestuur van het openbaar onderwijs te scheiden (genoemd in respectievelijk 88% en 74% van de gevallen in primair en voortgezet onderwijs). Bestuurlijke schaalvergroting is echter ook een niet te verwaarlozen factor (voor 68% van de gevallen in primair onderwijs en 57% van de gevallen in voortgezet onderwijs).

Deze verzelfstandiging verzwakt de positie van gemeenten in het onderwijs. Ze heeft nu minder mogelijkheden om met haar scholen het goede voorbeeld te geven, een koers uit te zetten.

3.5 Wat centraal, wat decentraal?

Wat doet Den Haag en wat doen scholen, wat doet Den Haag en wat doen gemeenten? De verdeling van taken en verantwoordelijkheden ligt niet voor eens en altijd vast. Ze wijzigt van tijd tot tijd. Bepaalde zaken kunnen bijvoorbeeld worden overgedragen van het rijk naar schoolbesturen. Zo zijn in de afgelopen jaren taken in de sfeer van huisvesting aan de onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs overgedragen. In de afgelopen jaren zijn enkele taken naar de gemeente overgeheveld op het gebied van het achterstandenbeleid, de schoolbegeleiding en vooral taken op het gebied van de onderwijshuisvesting. Sinds 1997 heeft het rijk de verantwoordelijkheid voor de zorg voor adequate huisvesting van scholen in het primair en voortgezet onderwijs overgedragen aan de gemeenten. In de praktijk betekent dit dat de bedragen ten behoeve van onderwijshuisvesting overgeboekt zijn van de begroting van OCW naar die van het gemeentefonds. Het gemeentefonds verdeelt het geld verder over de gemeenten die in beginsel vrij zijn het geld een bestemming te geven.

46

Decentralisatie geldt de besteding van het gehele budget van instellingen. Er wordt niet meer landelijk bepaald waaraan middelen specifiek moeten worden besteed. Schoolbesturen krijgen nu een budget en hebben de vrijheid daarbinnen te beslissen over de besteding. In het budget ziet niet meer een bepaald bedrag dat alleen besteed mag worden aan het onderhoud van het schoolplein. Deze vergroting van de beslissingsruimte van schoolbesturen en scholen is gefundeerd op het officiële ideeëngoed van verschillende partijen in het onderwijsbeleid: soevereiniteit in eigen kring, autonomie voor de school, de school aan de ouders, de school aan de buurt enzovoort. De klassieke nota *Hoger Onderwijs: autonomie en kwaliteit* (MOCW, 1986) die gezien wordt als de fundering van het autonomiebeleid omschrijft het beoogde als volgt: 'Gestreefd wordt naar een situatie waarbij instellingen zelf in directe interactie met maatschappelijke subsystemen op signalen kunnen reageren bij het bepalen van hun eigen beleid. Gestreefd wordt kortom naar een zoveel mogelijk zelfregulerend systeem van hoger onderwijs.' (p. 11).

In 2008 rapporteerde een parlementaire onderzoekscommissie naar de onderwijsvernieuwingen in het voortgezet onderwijs en velde het oordeel dat bij deze vernieuwingen de staat te weinig afstand heeft gehouden tot het onderwijs en het onderwijs te weinig in zijn eigen waarde heeft gelaten (Commissie Parlementair Onderzoek). Mede na dit parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwing in het voortgezet onderwijs ontstond de wens om duidelijker

aan te geven wat aan de overheid is en wat aan het onderwijs is. Voorzichtig wordt gezocht naar een nieuwe balans tussen centraal en decentraal. Op welke punten is centrale interventie toch cruciaal, en dienen de mogelijkheden daarvoor ook behouden te blijven? Zo heeft de Onderwijsraad erop gewezen dat bij enkele onderwijsvoorwaarden vooral bekostiging, arbeidsvoorwaarden en huisvesting, de landelijke overheid niet kan worden gemist. Op deze drie terreinen is zichtbaar hoe de overheid worstelt om centrale sturingsmogelijkheden te behouden en tegelijkertijd de bereikte decentralisatie niet onnodig in gevaar te brengen. Het is zoeken naar een precieze balans tussen de autonomie van onderwijssectoren en -instellingen en de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs. Dat is voor de minister respectievelijk het departement een moeilijke rol. Datzelfde geldt voor de onderwijssectoren en instellingen en besturen, ook zij moeten leren om te gaan met meer autonomie in wisselwerking met landelijke stelselverantwoordelijkheden van de minister.

Voor een heel lange tijd vastleggen hoe de verhouding tussen staat en onderwijsveld behoort te zijn gaat bijna niet. De besteding van de geldelijk middelen is dus aan de scholen, ze krijgen een budget en mogen dat naar eigen inzicht besteden. Met de invoering van deze lump sum-bekostiging in het primair onderwijs is ten slotte een lang proces van harmonisatie tussen de sectoren afgerond. Dat is decentraal dus. Maar tegelijkertijd zien we de neiging bij politici om een aantal zaken toch buiten de lump sum te bekostigen. Want hoe weten politici of de scholen bij hun bestedingsvrijheid wel voldoende middelen bestemmen voor en dan komen uiteenlopende politieke prioriteiten van dat moment, lopend van rekenonderwijs, burgerschap, ontbijt op school, gemengde scholen, nieuwe werkvormen, mensenrechten, enz. De verhouding tussen centraal en decentraal is geen vaststaand gegeven.

3.6 Initiërend of afwachtend?

Centraal of decentraal is niet de enige dimensie waarop beleid kan verschillen. Ook op de dimensie actief initiërend of passief afwachtend kan beleid verschillend zijn. In het onderwijsbeleid zijn verschillende perioden te onderscheiden, ministers streven verschillende doelen na, een bepaalde aanpak is favoriet in een bepaalde periode en juist niet in een andere periode. Een belangrijk onderscheid zit in de mate waarin een minister actief of passief is in de beleidsopstelling. Is actief beleid wenselijk en kan dat worden doorgezet tegen de zin van het onderwijsveld of moet landelijk beleid afwachtend zijn en

meer opvangen wat in het veld leeft om dat vervolgens via landelijk beleid te versterken?

Een onderwijsminister kan uitdrukkelijk een activerend of een selectief beleid voeren en met een dergelijke aanduiding aangeven welk soort beleid te verwachten is. De aanduiding krijgt zo een normatieve betekenis. Op onderwijsgebied gaat het om aanduidingen als allocatief onderwijsbeleid, constructief onderwijsbeleid, afstandelijk onderwijsbeleid en selectief onderwijsbeleid. Het bekende onderscheid van Idenburg (1970) in distributief (afwachtend) en constructief (initiërend) onderwijsbeleid is gebaseerd op de intensiteit waarmee de staat ingrijpt in de ontwikkeling van de maatschappij in dit geval het onderwijs. Sommige ministers voerden uitdrukkelijk een constructief onderwijsbeleid (zoals minister Van Kemenade, 1973-1977; 1981-1982) of waren verontwaardigd als hen verweten werd geen constructief beleid te voeren (zoals minister Pais, 1977-1981). Andere bewindslieden gaven de voorkeur aan een beleid dat het initiatief voor verandering eerder bij het onderwijsveld legde dan bij de overheid (zoals minister Hermans, 1998-2002 en minister Van der Hoeven, 2002-2006).

48

Hoe de verhouding tussen staat en onderwijs moet zijn is een verre van uitgemaakte zaak en eigenlijk is elke minister bezig met zijn of haar variant van de relatie te ontwikkelen en uit te voeren. Hoe intensief mag en kan de staat ingrijpen in het onderwijs? Het beleid van minister Van Kemenade kenmerkte zich vooral door de overgang die er gemaakt werd naar een beleid dat aangeduid werd als constructief onderwijsbeleid. De landelijke overheid wilde zich niet meer beperken tot het verdelen van faciliteiten en het maken van vooral beheersmatige regelingen, maar ook actief beleid voeren, aangeven waartoe het onderwijs dient. Onderwijspolitiek diende naar de opvatting van de toenmalige bewindslieden een essentieel element te zijn in de algemene overheidspolitiek. Het favoriete instrument dat minister Van Kemenade daarbij inzette was het maken van plannen en het aangeven van perspectieven voor het onderwijs. Zo lanceerde hij bijvoorbeeld in zijn befaamde *Contourennota* het plan voor de middenschool. Onder minister Deetman (1982-1989) echter werden 'maakbaarheid' en 'overheidssturing' voorwerp van kritiek en twijfel. De overheid moest een stapje terug doen. Minister Deetman stuurde vooral door het opstellen van afspraken, convenanten met het veld, bijvoorbeeld met het hoger onderwijs. Zijn beleid gaf instellingen meer autonomie. Deze autonomievergroting zette door onder minister Ritzen (1989-1998). Toch probeerde minister Ritzen in veel gevallen ook het onderwijs te sturen. Dat deed hij, econoom van professie, door het inzetten van premies en financiële prikkels die bijvoorbeeld moesten leiden tot sneller studeren. Zijn opvolger, minister

Hermans (1998-2002), stuurde vooral door de markt meer ruimte te geven en zo mogelijkheden voor vraagsturing in het onderwijs te openen. In lijn met zijn bestuurlijke liberale achtergrond introduceerde hij marktwerking in het onderwijs en plaatste hij de rol van de staat verder naar de achtergrond, zijn bestuursstijl gaf ruimte aan heel wat verschillende belanghebbenden in en rond het onderwijs. Minister Van der Hoeven (2002-2007) ten slotte ontplooidde vooral initiatieven die de positie van belanghebbenden bij het onderwijs (ouders, leerlingen/studenten, afnemers) versterken. Zij was het eens met haar voorganger dat de staat zich niet te veel met scholen moest bemoeien, maar wilde organisaties vanuit het onderwijsveld zo veel mogelijk toerusten om op te kunnen komen voor hun belangen.

3.7 Overleg tussen overheid en onderwijsveld

Onderwijsbeleid wordt gevoerd in samenhang met organisaties die het onderwijsveld vertegenwoordigen. De beleidsvoering op onderwijsgebied vindt tot op flinke hoogte plaats via structuren die plaats bieden aan de functionele vertegenwoordiging van belangenorganisaties (Schmitter & Streeck, 1991). De overheid legt zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor het beleid bij specifieke belangengroepen, deze worden daarmee als het ware opgenomen in het publieke domein en daardoor tegelijkertijd gedwongen hun perspectief wat minder particularistisch op te vatten. Een dergelijke vorm van beleid verschaft volgens Hemerijck (1994) stabiliteit maar is tegelijkertijd rigide. Deze wijze van beleid voeren heeft in het onderwijs vooral gestalte gekregen in allerlei vormen van overleg tussen overheid en onderwijsorganisaties.

Via een dergelijk overleg kunnen de onderwijsorganisaties belangen voor hun leden behartigen en voorts hun dienstverlenende functie gericht op de ondersteuning van de individuele scholen of besturen verder uitbouwen door tijdig middelen te claimen in het kader van veranderingen en invoering van grotere beleidsprogramma's. Een verandering in de overlegstructuur betekent ook dat de zittende organisaties worden uitgedaagd, ze moeten mee veranderen of hun plaats wordt ingenomen door andere organisaties.

Het onderwijsveld kent talloze organisaties voor elk doel en elke groep. Veel organisaties zijn bedoeld voor hun leden maar er zijn er ook veel die ook iets willen van het landelijk beleid, vooral subsidies, erkenningen, waarborgen en beschermingen. Een aantal organisaties is zeer actief in het beïnvloeden van het landelijk onderwijsbeleid. Deze organisaties verenigen ouders, leerlingen, studenten, leraren, docenten, besturen en dan meestal per sector van het onderwijs en vanouds ook naar levensbeschouwing.

3.8 Organisaties van leerlingen en ouders

Zo hebben we organisaties van leerlingen en studenten voor het voortgezet onderwijs (Landelijk Aktie Komitee Scholieren, LAKS), voor het beroepsonderwijs (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, JOB), voor het hoger onderwijs (Interstedelijk studentenoverleg, ISO en Landelijke studenten vakbond, LSVB).

Er zijn ouderorganisaties voor het katholiek onderwijs (Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders, NKO), het protestants onderwijs (Landelijke vereniging voor ouders, ouderraden en medezeggenschapsraden in het christelijk onderwijs, Ouders& Co), het algemeen onderwijs (Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag, LOBO) en voor het openbaar onderwijs, een vereniging die een bredere taakstelling heeft (Vereniging Openbaar Onderwijs, VOO, als belangenbehartiger van het openbaar onderwijs). De vereniging is er voor alle betrokkenen in het openbaar onderwijs).

Ouders vervullen meerdere rollen in het onderwijs, ze zijn consument, hun kinderen genieten het onderwijs. Maar ouders zijn meer dan consumenten, onderwijs genieten is iets anders dan een wasmachine aanschaffen. Ouders zijn ook medebeslissers van het onderwijs vooral daar waar ze deelnemen in schoolbesturen en medezeggenschapsraden. De afgelopen jaren zien we wel dat de consumentenrol aan belang wint. De bestuurlijke rol van ouders is er door de schaalvergroting ook niet eenvoudiger op geworden. De schaalvergroting van onderwijsinstellingen is in het Nederlandse onderwijsbeleid uitdrukkelijk bevorderd als een conditie voor een sterker management, als een conditie voor het reëel uitoefenen van nieuwe bevoegdheden als gevolg van de vergroting van beleidsruimte. De schaalvergroting is vooral ingezet om risico's in de sfeer van wachtgeld, vervanging, personele bekostiging af te dekken en de inrichting van de grote besturen zal dus in eerste instantie hieraan tegemoetkomen. Een dergelijke professionalisering van het bestuur kan gevolgen hebben voor de participatie van ouders en andere vrijwilligers in bestuurlijke activiteiten. Het draagvlak van het onderwijs ligt in een dergelijke brede inkadering in de bevolking. Geringere participatie in het organiseren en het besturen van onderwijs verkleint het draagvlak en vermindert de gevoeligheid voor verwachtingen van ouders. Ouders gaan in deze ontwikkelingen een andere positie innemen. In de traditionele rechtvaardiging van het onderwijsbestuur zijn vooral ouders en de gemeenschap die ze vertegenwoordigen, de vormers, de stichters van een school. Bijgevolg vormen ze in het protestants onderwijs ook het bestuur. De huidige ontwikkelingen later echter

een verschuiving zien, in de richting van een grotere rol van de consument. Veel instrumentaties zoals het klachtenrecht en de schoolgidsen in primair en voortgezet onderwijs en de keuzegidsen in het hoger onderwijs zijn gebaseerd op een dergelijke consumentenrol. Aandacht voor de positie van de consument hoeft uiteraard geen slechte gevolgen te hebben maar de ouders/ leerlingen/ studenten als ‘medeproducenten’ verdwijnen wel uit het gezichtsveld. En juist die rol is in de geschiedenis van het onderwijsbestuur zo kenmerkend.

3.9 Overlegvormen

Het belangrijkste overlegorgaan in het primair en voortgezet onderwijs is gedurende ongeveer 20 jaren de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (CCOO) geweest. De CCOO is ingesteld in 1972 door minister Van Veen. De CCOO heeft gefunctioneerd tot 1995, ze is toen vervangen door het op basis van de geledingen (besturen, personeel, schoolleiders en ouders) samengestelde Onderwijsoverleg primair en voortgezet onderwijs (OPVO). De Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg kreeg als doelstellingen het voeren van overleg, vooral over problemen in het kleuter-, lager- en voortgezet onderwijs om zo mogelijk tot een gemeenschappelijk standpunt over de problemen te komen en eventuele verschillen in opvattingen te signaleren. Aan het overleg in de CCOO werd deelgenomen door vier naar zuil opgezette landelijke, overkoepelende onderwijsorganisaties. Dit zijn landelijke organisaties van schoolbesturen samen met de landelijke, eveneens naar denominatie gedifferentieerde, verenigingen van ouders en onderwijspersoneel. Overkoepelingen die meestal worden aangeduid als zuilen, verzamelingen van onderling verbonden organisaties gebaseerd op een gemeenschappelijke levensbeschouwelijke kern die verschillende sectoren van de samenleving dekken. Deze zuilen waren nauw betrokken bij de vorming van het onderwijsbeleid. Ze waren vast verankerd in de structuur van het onderwijsoverleg.

In 1995 is het overlegstelsel voor het primair en voortgezet onderwijs veranderd in de richting van een sterkere geleidingswijze opzet. Bij de samenstelling van het nieuwe Onderwijsoverleg primair en voortgezet onderwijs (OPVO) is uitgegaan van vertegenwoordiging door geledingorganisaties in plaats van de koepelorganisaties. Het overleg wordt nu gevoerd met besturenorganisaties, schoolleidersorganisaties, personeelsvakorganisaties en ouderen leerlingenorganisaties en niet meer met hun overkoepelingen op zuilbasis. Naast het overkoepelend overleg via de Centrale Commissie voor Onderwijs Overleg (CCOO) bestond er een overleginstantie voor het beroepsonderwijs, de BVE-Kamer, en voor het hoger onderwijs, de HO-Kamer. Voorts bood de

oude samenstelling van de Onderwijsraad, die per onderwijssector een adviesafdeling kende en bij elkaar meer dan 80 leden telde, mogelijkheden voor contact en beïnvloeding. De raad is in 1996 gewijzigd in een deskundigenraad met minder accent op vertegenwoordigingen hoewel die bij advisering belangrijk blijven. De raad adviseert (gevraagd en ongevraagd) de minister, de Eerste en de Tweede Kamer.

Zowel CCOO als OPVO hebben plaats gemaakt voor minder zwaar ingerichte vormen van overleg. Het opnemen van belangengroepen in een overlegstructuur heeft niet alleen voordelen voor de belangenorganisaties, ook vanuit het beleid bezien is het handig en vaak ook noodzakelijk steun te verwerven voor beleidsplannen en verzekerd te zijn van een draagvlak bij de uitvoering in het onderwijsveld. Een geregelde toegang tot het beleid van een aantal organisaties heeft voor de besturing van het onderwijs een disciplineringsfunctie (gericht op het aanbrengen en handhaven van eenheid in de opstelling van de organisaties en hun leden of achterban) en een uitvoerende functie (gericht op het realiseren van bepaalde overheidstaken respectievelijk afspraken met de overheid).

Deze zwaar geïnstitutionaliseerde vormen van overleg hebben aan betekenis verloren sinds medio jaren 90. Deze overlegvormen, zo was de opvatting, stonden het primaat van de politiek in de weg en dienden uitgedund te worden. Maar het politieke primaat kent als het om onderwijs gaat zijn beperkingen, zowel ideologisch als feitelijk. De parlementaire onderzoekscommissie is een illustratie van deze beperkingen. En dan komt opnieuw de vraag aan de orde hoe de relatie tussen overheid en onderwijsveld dan wel vorm moet krijgen.

52

Het is dus zoeken naar nieuwe vormen. Die doen zich bijvoorbeeld voor op het gebied van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Als het gaat om de arbeidsvoorwaarden is de rol van de staat sterk veranderd, de arbeidsvoorwaarden worden nu uitonderhandeld tussen de onderwijsvakbonden en de opgekomen werkgeversorganisaties in het onderwijs. De overheid geeft wel de budgettaire kaders aan.

Nu is er op landelijk niveau geen vast overleg meer tussen de verschillende partijen uit het onderwijs en de minister, zeker niet iets waar meerdere sectoren bij zijn betrokken. In 2008 zijn afspraken gemaakt tussen de minister van OCW en de sociale partners over de oprichting van een *Stichting van het Onderwijs*, een landelijk overlegorgaan voor werkgevers en werknemers in het onderwijs die regelmatig met de overheid overlegt. Als voorbeeld dient de bestaande *Stichting van de Arbeid*, een overleg van vakbewegingen en werkgevers (met de overheid). Met de Stichting van het Onderwijs willen werkgevers

en werknemers in het onderwijsveld zich sterker manifesteren in de maatschappelijke discussie over onderwijs. De stichting wil een gemeenschappelijke basis formuleren van waaruit onderwijsbrede arbeidsvoorwaardelijke vraagstukken beantwoord kunnen worden. Daarnaast heeft de Stichting verdergaande doelen en wil een platform bieden voor een breed maatschappelijk debat over onderwijs, naast het politieke mediagestuurde debat, waarbij de opbrengsten van het onderwijs goed over het voetlicht worden gebracht in samenhang met hetgeen de maatschappij voor het onderwijs over heeft.

3.10 Autonomievergroting en schaalvergroting

De overdracht van de budgettaire verantwoordelijkheid naar scholen heeft een proces van schaalvergroting met zich meegebracht. Hoewel er ook redenen van onderwijskundige aard zijn is een belangrijk motief geweest een verhoging van de doelmatigheid door het behalen van financiële schaalvoordelen. De overheid heeft diverse taken zoals personeelsbeleid en gebouwbeheer met de bijbehorende (financiële) risico's stapsgewijs overgedragen aan de instellingen. Instellingen en scholen zijn meestal alleen in staat om deze risico's op te vangen als ze op een bedrijfsmatige manier gaan werken in grotere bestuurlijke eenheden. Autonome scholen kennen financiële risico's, die vragen om bestuurlijke grootschaligheid dan wel het creëren van gezamenlijke voorzieningen, zoals gezamenlijke vormen van risicodekking. Dit vereist in veel gevallen ook een professionalisering van bestuur en management.

53

Autonomievergroting is in het Nederlandse onderwijs gepaard gegaan met een betrekkelijk rigoureuus proces van schaalvergroting. Deze schaalvergroting op het niveau van de onderwijsinstellingen vindt vanaf ongeveer 1985 in een fors tempo plaats. Aanzienlijke schaalgrootte heeft voor- en nadelen. De voordelen liggen in een breed onderwijsaanbod, meer mogelijkheden voor differentiatie en specialisatie en meer financiële armslag, een betere risicospreiding en grotere investeringscapaciteit en meer loopbaan- en professionaliteitsmogelijkheden voor het personeel. Als nadelen gelden doelmatigheidsverlies bij doorgeschoten schaalvergroting, het risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid van ouders, deelnemers, personeel en afnemers (teloorgang van de menselijke maat) en een toenemende complexiteit van het afstemmen van de primaire processen.

In het wetenschappelijk onderwijs is er vanouds een heel behoorlijke schaal van instellingen. Het aantal instellingen is de afgelopen tien jaar gelijkgebleven,

alleen de gemiddelde instellingsgrootte is gestegen van ruim 13.000 naar bijna 17.000 als gevolg van een groeiend aantal studenten (Onderwijsraad, 2008).

Het hoger beroepsonderwijs heeft vanaf 1985 een snel proces van schaalvergroting doorgemaakt dat nu nog doorloopt en waarbij verschillende hogescholen zijn ontstaan die meer studenten tellen dan de meeste universiteiten. Tussen 1999 en 2006 is het aantal instellingen verder gedaald van 56 naar 41 en is het gemiddelde aantal studenten gestegen van 5.200 naar ruim 8.700. De fusiegolf lijkt nu voorlopig tot stilstand gekomen.

Vanaf 1989 ontstaan in het beroepsonderwijs zeer grote instellingen. In 1989 waren er in het MBO 341 instellingen en in 1998 nog ongeveer 75 (inclusief agrarisch onderwijs). Tussen 2001 en 2006 is het aantal grote BVE-instellingen (ROC's: Regionale Opleidingencentra, met meer dan 10.000 leerlingen) gestegen van 17 naar 20, ten koste van het aantal middelgrote instellingen (5.000 – 10.000 leerlingen). Het aantal kleine instellingen (minder dan 5.000 leerlingen) is met 26 gelijkgebleven. In totaal hebben de BVE-instellingen meer dan 1.000 vestigingen.

54

Ook de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs is spectaculair. In 1987 kende deze sector nog bijna 2000 (om precies te zijn: 1926) instellingen waaronder 20 brede scholengemeenschappen, in 1994 is dat teruggelopen tot 995 waaronder 157 brede scholengemeenschappen, terwijl er in 1996 nog maar 724 instellingen zijn. In 1992 werd een begin gemaakt met nieuwe scholengemeenschappen met minimaal 360 leerlingen; categorale scholen konden slechts blijven bestaan indien zij meer dan 240 leerlingen hadden. Om deze doelstellingen te bereiken werden er diverse tijdelijke en structurele stimuleringsmaatregelen ingezet. Daarnaast heeft de invoering van de lump sum-bekostiging in het voortgezet onderwijs bijgedragen aan een verdere bestuurlijke schaalvergroting. Het aantal vestigingen is overigens minder sterk gedaald, de samenstelling van de vestigingen is wel ingrijpend veranderd. Zo is het aantal vestigingen met één schooltype tussen 1993 en 2005 bijna gehalveerd (van 661 naar 366), terwijl het aantal vestigingen met meerdere schooltypen is gestegen van 264 naar 422.

De scholenstructuur basisonderwijs is voor het laatst in 1985 gewijzigd met de samenvoeging van kleuterscholen en lagere scholen tot achtklassige basisscholen. In het primair onderwijs begon de schaalvergroting in 1985 met de invoering van de WBO (Wet op het basisonderwijs). In de afgelopen tien jaar is

het aantal basisscholen nagenoeg gelijkgebleven, maar is het aantal besturen met een derde afgenomen. Het aantal basisscholen en de gemiddelde vestigingsgrootte zijn dan ook constant, het laatste cijfer ligt iets boven de tweehonderd leerlingen. Circa 7% van de leerlingen zit op een vestiging met meer dan vijfhonderd leerlingen.

3.11 Organisaties van besturen

Schaalvergroting heeft flink wat gevolgen voor het onderwijsbeleid. Besturen zijn in het onderwijs groter en belangrijker geworden. Zelfs zodanig dat er een rem wordt voorgesteld op verdergaande fusies van scholen en vooral van besturen. Is een bestuur in het primair onderwijs met vijf scholen te groot, met 10 scholen, met 50 scholen? Wetgeving om een bovengrens te stellen is onderweg.

De besturen hebben zich in de afgelopen jaren verenigd in nieuwe sectorgewijze organisaties. We kennen ze nu voor elke sector van het onderwijs: de VSNU, de HBO-Raad, de MBO-Raad, de VO-Raad en de PO-Raad. De PO-Raad was daarmee de hekkensluiter die in 2008 is opgericht. Deze raden zijn in de eerste plaats werkgeversverenigingen en daarnaast vervullen ze algemene taken voor de sector, de branche als geheel.

De PO-Raad is de brancheorganisatie voor het primair onderwijs en richt zich op werkgeverschap en hoofdlijnen van het onderwijsbeleid. De vereniging behartigt de gemeenschappelijke belangen van de besturen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. De VO-Raad is de organisatie van en voor schoolbesturen en scholen in het voortgezet onderwijs. De VO-Raad voert als werkgeversvereniging namens 334 besturen en ruim 600 scholen overleg met werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden. De VO-Raad richt zich verder op de kwaliteit, ontwikkeling en vernieuwing van het voortgezet onderwijs. De MBO-Raad is de brancheorganisatie van de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. De MBO-Raad is werkgeversorganisatie en behartigt de gemeenschappelijke belangen. De HBO-Raad is de belangen- en werkgeversvereniging van de door de overheid bekostigde Nederlandse hogescholen. Hij behartigt de belangen van het hoger beroepsonderwijs in het algemeen en van hogescholen als werkgever in het bijzonder. De VSNU, ten slotte, is een werkgeversvereniging die overleg voert met overheid en werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden van de universitaire branche. De VSNU behartigt de belangen van haar leden naar kabinet, politiek, overheid en maatschappelijke organisaties.

3.12 Onderwijsvakbonden

Onderwijsvakbonden waren er eerder dan werkgeversverenigingen omdat de werkgeversfunctie lange tijd door het departement is vervuld. Eerst met de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming naar de onderwijssectoren kwam het belang van formele werkgeversaspecten naar voren en kreeg het overleg met de onderwijsbonden een ander karakter. De Algemene Onderwijsbond (aangesloten bij de FNV) is met ruim 79.000 leden de grootste onderwijsbond in alle sectoren van het onderwijs, van basisschool tot en met hoger onderwijs. De bond is op 1 januari 1997 ontstaan door een fusie van de twee onderwijsbonden met achterbannen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, respectievelijk de ABOP en het NGL.

De Algemene Onderwijsbond geeft zelf aan dat ze als grootste bond behoorlijk veel gewicht in de schaal legt als het gaat om meningsvorming. De AOb behartigt de belangen van het onderwijs en al het onderwijspersoneel. De AOb beschikt naar eigen zeggen over uitstekende contacten in politiek Den Haag, maar ook met de besturen die steeds meer de rol van werkgever en beleidsmaker overnemen van het ministerie van Onderwijs. 'De AOb is een sterke onderhandelingspartner en boekt goede resultaten. Soms is het nodig dat we onze standpunten kracht bijzetten, dan komen we in actie', zegt de website. De hoge organisatiegraad in het onderwijs is een belangrijke steun in de rug. CNV Onderwijs, aangesloten bij het CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond) is de vakbond met wortels in het christelijk-sociaal gedachtegoed.

Vakbonden houden zich niet alleen bezig met de voorwaarden waaronder wordt gewerkt maar ook met de inhoud van het werk. Op dat onderdeel zijn er echter meerdere kandidaten om het belang daarvan te behartigen. We komen dan op het verschil tussen een vakbond en een professionele beroepsgroep. Onder professie wordt gewoonlijk verstaan een op kennis gebaseerd beroep, waarvan de beoefenaren zich in de beroepspraktijk laten leiden door de normen van het beroep. Niet elke beroepsgroep is een professie, niet elke professie is een volledige professie. Als er sprake is van een volledige professie, beheersen de beroepsbeoefenaars de inhoud van het vak door de definitie van de vakkennis, de toegang tot het beroep door het stellen van opleidingseisen en het bepalen van de inhoud van de opleidingen en de controle op de naleving daarvan. Het is duidelijk dat deze kenmerken misschien wel voor 7000 huisartsen op kunnen gaan maar nauwelijks voor 350.000/400.000 leraren en docenten. Er is wel wat gedaan in de afgelopen jaren om de drie hier genoemde professiekenmerken (inhoudsbeheersing; toegangsbeheersing; interne handhaving) van het professiebegrip te introduceren, zoals de oprichting van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) en het Landelijk Platform Beroepen

in het Onderwijs (LPBO) dat adviseert over de beroepen in het onderwijs en de bijbehorende bekwaamheidseisen.

3.13 Beleidsinstrumenten: reguleren, prikkelen, informeren

Onderwijsbeleid wordt op een bepaalde manier gevoerd en daarbij worden instrumenten ingezet. Een beleidsinstrument draagt veronderstelbaar en liefst aantoonbaar bij aan de totstandkoming van een gegeven of nader te bepalen beleidsdoel. Er zijn verschillende typologieën van instrumenten in omloop (Onderwijsraad, 2007). Een gebruikelijk onderscheid is het onderscheid in drie soorten instrumenten. De eerste instrumentengroep is die van de regulerende instrumenten (wetten, besluiten). De tweede groep instrumenten wordt gevormd door financiële prikkels, geld, premies, heffingen, incentives. Financiële premiëringen van gewenste gedragingen hebben uiteraard geen verplichtend of dwangmatig karakter, reden waarom de inzet van deze instrumenten gepaard moet gaan met veel informatie over mogelijke reacties van de doelgroepen om het precieze effect te voorspellen. De derde groep van instrumenten bestaat uit informerende instrumenten, voorlichting, webdiscussies, blogs, speeches, media-aanwezigheid. Informatieoverdracht is een populair instrument dat uitgaat van gedragsbeïnvloeding door aan te sluiten bij het denk- of betekenis kader van de doelgroep. Het instrument sluit wel mooi aan bij de algemene ontwikkelingen, de beschikbaarheid en beschikbaarstelling van internet en de rol van de media in het publieke debat.

Een instrument komt zelden alleen, het gaat meestal om de meest geschikte mengeling aan instrumenten. Het is interessant te zien hoe bepaalde combinaties van instrumenten naar onderwerp en doelstelling in de tijd veranderen qua voorkeur en wellicht qua effectiviteit. Oude instrumenten blijken in combinatie met andere instrumenten een soms geheel nieuwe doeltreffendheid te kunnen vertonen. Een wettelijke regeling van minimum leerniveaus in taal en rekenen gekoppeld aan een bewustwordingscampagne bij leraren en ouders kan resulteren in een feitelijke verhoging van het taal- en rekenniveau.

Toezicht houden betekent dat de drie instrumenten in dat kader worden benut. Toezicht houden levert informatie op die, langs een bepaalde maatlat gelegd, aanleiding kan geven tot ingrijpen. Toezicht op het onderwijs is voor alle sectoren van onderwijs opgedragen aan de inspectie. De inspectie heeft drie hoofdtaken: informeren, beoordelen en zo nodig interveniëren. De inspectie zorgt door bezoek aan de scholen voortdurend bekend te blijven met de toestand van het onderwijs. De inspectie tracht de bloei van het onderwijs te bevorderen

door overleg met de besturen, met het personeel van de scholen. De inspectie doet de minister voorstellen die zij in het belang van het onderwijs acht. Ze ziet toe op de naleving van de voorschriften. In alle wetten stonden of staan soortgelijke bepalingen, waarbij soms het woord ‘bloei’ is vervangen door ‘ontwikkeling’.

Als de inspectie bij de beoordeling constateert dat een school – vergeleken met andere scholen – beneden de maat presteert, wordt ervan uitgegaan dat de instelling zelf op basis van de beoordeling maatregelen neemt om tot verbeteringen te komen. Omdat het inspectierapport openbaar is, kunnen ouders en deelnemers daar een belangrijke inbreng bij hebben.

Wanneer de communicatie tussen school en inspectie geen perspectief meer biedt en een instelling nog altijd onvoldoende presteert, dan informeert de inspectie de minister daarover. De minister beslist op advies van de inspectie over te nemen bestuurlijke initiatieven. Hij beschikt daartoe over verschillende mogelijkheden: bestuurlijke acties (overleg, ondersteuning e.d.) en soms ook bestuurlijke sancties (inhouden van bekostiging, van erkenning).

De inspectie concentreert de aandacht op scholen waar het mis kan lopen, het risicogerichte toezicht. Een neveneffect van het risicogericht toezicht kan zijn dat de inspectie zich te sterk richt op een relatief klein aantal zeer zwakke scholen (ongeveer 2-3% van het totale aantal scholen in het primair onderwijs). Er zijn twee manieren waarop de inspectie kan worden ingezet: ze let vooral op de zeer zwakke scholen versus ze bevordert de kwaliteit van het onderwijs in de volle breedte (ook een goede school kan beter).

3.14 Aanhoudende zorg voor aanhoudende veranderingen

Onderwijs is een gedifferentieerd bedrijf dat hele generaties leerlingen en studenten leert hoe de samenleving werkt en hoe ze daarbinnen hun plaats kunnen innemen. Onderwijs is niet alleen gedifferentieerd, het is ook dynamisch. Met veranderingen in de samenleving verandert ook het onderwijs. Deze wederzijdse aanpassing gaat vaak vanzelf maar niet altijd, soms is een bewust aangebrachte verandering nodig om te zorgen dat onderwijs en samenleving weer in de pas lopen. We hebben dat in de afgelopen jaren kunnen zien op het gebied van taal en rekenen, waar een zekere verwaarlozing vooral van het onderhouden van geleerde kennis en vaardigheden op deze twee basale gebieden was opgetreden. In zo'n geval is een ingrijpen van het centrale niveau noodzakelijk, gesteund door leraren en ouders en gesteund door de publieke opinie die het belang van deze basale zaken erkent. Het opkomen van dergelijke oude en nieuwe maatschappelijke verlangens ten aanzien van onderwijs

doet zich aanhoudend voor en varieert van meer aandacht voor nieuwe stoor- nissen bij leerlingen, meer aandacht voor burgerschap, meer garantie voor de bekwaamheid van leraren, meer etnisch gemengde scholen, meer uitstel van het moment van schoolkeuze tot meer aandacht voor techniek in het onder- wijs. Door zijn differentiaties kan het onderwijs behoorlijk goed inspelen op dit soort verlangens, niet op elke school of op elke afdeling hoeft immers aan elk verlangen in dezelfde mate tegemoetgetreden te worden. Maar een school of afdeling kan dat alleen maar doen binnen de mogelijkheden die hem ter beschikking staan en voor het landelijk beleid is dan de opgave om de moge- lijkheden te verruimen en soms de opvatting van wat een school of een afde- ling is landelijk aan te passen, zodat straks een beter antwoord kan worden gegeven op wat goed is voor leerlingen en studenten.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2007), Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Borghans, L. (2007), Onderwijs is een investering. In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (57-70). Den Haag: Onderwijsraad.
- Bronneman-Helmers, R. (2007), Nieuwe bestuurlijke verhoudingen: andere instrumenten. In Onderwijsraad, *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs* (41-56). Den Haag: Onderwijsraad.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008), Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Deelstudie bij het rapport van de commissie-Dijsselbloem. TK 2007-2008, 31007, nr.7.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), Verzelfstandiging openbare scholen zet flink door. *CBS Webmagazine* 26 mei 2008.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008), *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: SDU-uitgevers.
- Hemerijck, A.C. (1994), Hardnekkigheid van corporatistisch beleid in Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 21, 23-47
- Idenburg, Ph.J. (1964), *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: Wolters.
- Idenburg, Ph.J. (1970), Naar een constructieve onderwijspolitiek. *Pedagogische Studiën*, 47, 1-18.
- Karsten, S. (1994), Bestuurlijke vernieuwing en de autonome school. *Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 1, 17-30.

- Karsten, S., Jong, U. de, Ledoux, G. & Sligte, H. (2006), *De positie van ouders en leerlingen in het governancebeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.
- Leune, J.M.G. (1994), Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen. In B.P.M. Creemers (red). *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*. (pp. 27-48) Groningen: RION.
- Leune, J.M.G. (2007), *Verstandig Onderwijsbeleid*. Apeldoorn: Garant.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975), *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1986), *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit*. Zoetermeer.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006), *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Lijphart, A. (1968), Verzuiling, pacificatie en de kentering in de Nederlandse politiek. Haarlem: Becht.
- Onderwijsraad (2004), *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007), *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008), *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Schmitter, P. C. & Streeck, W. (1991), Belangenorganisaties en het Europa van 1992. *Beleid en Maatschappij*, 18, 261-278.
- SCP (2008), *De school bestuurd*. Den Haag: SCP.
- Thurlings, J. M. G. (1978), *De wankelende zuil*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Wieringen, A.M.L. van (1996), *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink.