



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Bestuurskwaliteit en Onderwijskwaliteit

Inleiding BPCO Symposium 9 oktober 1998 te Zeist

A. M. L. van Wieringen

5/22/16

Universiteit van Amsterdam

Vakgroep Onderwijskunde

Wibautstraat 4

1091 GM Amsterdam

fons@educ.uva.nl

Inleiding

De kwaliteit van het onderwijs komt op dit moment op twee manieren in de media naar voren. In de eerste plaats wordt bediscussieerd of scholen failliet kunnen gaan en in de tweede plaats maakt de kwaliteitskaart de verschillen in kwaliteit tussen scholen scherper zichtbaar. Het is niet ondenkbaar dat een school failliet gaat. Een dergelijke school voldoet blijkbaar niet, het is een slechte school? Een bepaalde school haalt een paar jaar slechte examenresultaten, verliest leerlingen en komt in een bijna onomkeerbare neerwaartse beweging. Terecht want het is een slechte school?

Over de kwaliteit van een school kan dus in ieder geval worden gesproken: in termen van financiële resultaten en onderwijsresultaten. Beide benaderingen zijn echter minder eenduidig dan op het eerste gezicht lijken. De maatstaven en de meting van de afzonderlijke maatstaven zijn in ontwikkeling. We zullen in deze bijdrage laten zien dat kwaliteit niet iets is wat van een metertje afleesbaar is. Kwaliteit is iets dat samenhang met de waardering voor scholen door belanghebbenden.

In deze bijdrage zullen we de volgende punten aan de orde stellen:

- de kwaliteit van het onderwijs is een meervoudig verschijnsel
- de kwaliteit van het onderwijs hangt samen met de posities van belanghebbenden en dan met name ouders
- beide kwaliteitsaspecten moeten worden gezien in een context waarin de verhouding tussen functioneel en integraal bestuur, tussen publiek en privaat bestuur en tussen maatschappelijke integratie en differentiatie aan het veranderen is. Dat maakt het niet eenvoudiger om uitspraken te doen over kwaliteit. Toch is een analyse van deze veranderingen nodig om uit te maken welke instanties met recht belanghebbend zijn en dus eisen aan het onderwijs kunnen stellen.

Kwaliteitsmaatstaven

Het gebruikelijke financiële criterium voor de kwaliteit van scholen omvat tot voor kort één maatstaf: een sluitende exploitatie. De onderwijskundige benadering gaat uit van enkele maatstaven met name examenresultaten en in mindere mate rendement in termen van bestemming (doorstroming naar verdere opleidingen, uitval/ instroom en werkloosheid/ werkgelegenheid abiturienten). In deze toch wat beperkte opvatting is een school goed als ze voldoet aan twee maatstaven: veel doorstromers/succes in vervolgscholen en geen tekorten op de exploitatie.

Het is interessant te zien dat er ontwikkelingen zijn rond het vaststellen van de financiële maatstaven die de financiële en onderwijskundige maatstaven dichterbij elkaar brengen. Is een sluitende exploitatie de enige maatstaf? En als dat criterium te beperkt is, wat zijn dan goede de financiële maatstaven? In 1996 zijn twee onderzoeken uitgevoerd naar de financiële resultaten van Be -

instellingen door resp. Moret, Ernst & Young en door Berenschot. Moret ontwikkelt in een studie naar de financiële positie van de bve sector twee ijkpunten

- de omvang van het exploitatieresultaten.
- de norm voor het eigen vermogen.

Het exploitatieresultaat is het saldo van de verschillende kostensoorten en batencategorieën. Als norm voor het eigen vermogen gaat Moret er van uit dat een school tekorten in een aanpassingsperiode met betrekking tot de kostenstructuur zelf moet kunnen opvangen. Aanpassingen in de kostenstructuur van 10% moeten zelf betaald kunnen worden. Personeelsaanpassingen kosten bijvoorbeeld twee jaren, dus $2 \times 10\%$ van de personeelslasten. De norm wordt gesteld op 20% van de totale lasten. Moret concludeert dat een derde van de bve-instellingen een negatief resultaat heeft en bijna een derde heeft een buffer lager dan de vermogensnorm.

Berenschot, die het door Moret uitgevoerde onderzoek geactualiseerd heeft, gaat voor een beoordeling van de bedrijfseconomische resultaten uit van:

- rentabiliteit (gedefinieerd als de verhouding tussen het resultaat uit de gewone bedrijfsvoering en de totale baten van een school)
- solvabiliteit (gedefinieerd als de verhouding tussen eigen vermogen en totaal vermogen van een school)
- liquiditeit (gedefinieerd als de verhouding tussen de vlottende activa en vlottende passiva van een school)

De rentabiliteit geeft weer in welke mate een school erin slaagt uit te komen met de ter beschikking staande middelen. De rentabiliteit is positief wanneer de baten groter zijn dan de lasten. De solvabiliteit geeft weer in welke mate een school in geval van liquidatie in staat is om haar schulden te voldoen. Solvabiliteit wordt gedefinieerd in relatie tot het eigen vermogen. Een solvabiliteit van 30 tot 40% voor bve instellingen wordt door Berenschot als redelijk gezien. Berenschot gaat uit van een relatering van eigen vermogen aan het vreemd vermogen, het eigen vermogen dient 30 tot 40% van het totale vermogen te bedragen. Berenschot hanteert hier dus een andere norm dan de 20%-van-totale-lasten norm van Moret. De liquiditeit geeft weer in welke mate een school in staat is om op korte termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. De liquiditeit moet groter zijn dan 1,0 (=ratio van vlottende activa en verplichtingen).

De onderzoekers concluderen dat de rentabiliteit van de sector 2,1% bedraagt, de liquiditeit 1,5 en de solvabiliteit 56%. Op de maatstaven solvabiliteit en liquiditeit ligt de sector dus boven de gehanteerde norm.

Dergelijke bedrijfseconomische normstellingen zijn overigens niet louter bedrijfseconomisch van aard. Ze zeggen ook iets over de positie van de instellingen ten opzichte van de overheid. We zien dat tot uitdrukking komen in de discussie over de norm voor het eigen vermogen. De onderzoekers van

Moret gaan zoals gezegd uit van een 'eigen vermogen norm' van 20% van de jaarlijkse lasten. Een norm die door Berenschot anders wordt gedefinieerd in termen van een ratio van eigen en totaal vermogen. Het eigen vermogen heeft twee functies:

- financiering van activiteiten. Eigen vermogen dient om in de toekomst groter uitgaven te kunnen doen. Ook dient het om bedragen te lenen: de solvabiliteit geeft dan zekerheid over de terugbetaling.
- bufferfunctie. De vermogensbuffer dient om incidentele verliezen op te vangen en om de kosten structureel aan te kunnen passen aan nieuwe omstandigheden.

Een norm voor solvabiliteit is dus eigenlijk een beleidsuitspraak over de toekomstige positie van scholen en de risico's die ze wellicht in de toekomst moeten kunnen dragen.

Andere dan financiële resultaten

Een school is geen bedrijf en hoeft geen winst te maken. De financiële resultaten hebben een andere functie dan bij bedrijven. Onderwijskundigen kijken in eerste instantie naar onderwijsresultaten. Toch zijn ook accountants niet gelukkig met het vaststellen van alleen financiële resultaatcijfers. De internationale onderzoekspoot van KPMG heeft een poging gedaan om tot een betere resultaatvaststelling te geraken (Kaplan & Norton 1996). In zo'n verbeterde poging zou een weging moeten zitten tussen korte en langere termijn doelen, tussen financiële en niet-financiële maten, tussen 'duwende' en 'trekkende' indicatoren en tussen interne (interne bedrijfsprocessen) en externe (voor aandeelhouders en klanten) prestatie-invalshoeken. Ook een mix van makkelijk kwantificeerbare resultatenmaten en meer subjectieve beoordelingsgebonden opbrengstmaten is aantrekkelijk. In een zogenoemde gewogen scorekaart van Kaplan & Norton worden prestatie maatstaven vanuit vier perspectieven gezocht. De centrale vragen zijn: hoe zien de klanten ons, op welk gebied moeten we onze prestaties verbeteren, hoe zien we eruit voor de aandeelhouders en andere financiers, hoe kunnen we blijven verbeteren en groeien? (Kerklaan ea 1996). Het gaat om dus om de volgende invalshoeken:

- de invalshoek financiële resultaten
- de invalshoek klant
- de invalshoek interne organisatie, interne bedrijfsprocessen
- de invalshoek innovatie, intern leervermogen

Binnen elke invalshoek gaat het om verschillende soorten zoekvelden, waarbinnen normen en indicatoren kunnen worden opgesteld. We volgen de vier invalshoeken:

- Klantperspectief: klantenbehoud, klantenwensen, klanttevredenheid. Welke aspecten zijn voor de klanten werkelijk van belang?
- Intern organisatieperspectief: welke bedrijfsprocessen hebben de grootste betekenis voor klanttevredenheid? Welke wijze van werken draagt bij een resultaatverbetering? Het gaat niet alleen om het beheersen van lopende operationele processen, het gaat ook om ontwerpprocessen gericht op

programma/ dienstenontwikkeling op termijn. Naast operationele en innovatieve processen zijn van belang nazorgprocessen. Het voor- en natraject van het geven van onderwijs zijn evenzeer belangrijk.

- Financiële perspectief: Solvabiliteit, rentabiliteit en liquiditeit zijn de reeds genoemde maatstaven. Voor bedrijven zijn winst, groei en aandelenkoers van belang. De scorekaart leert ook dat de financiële resultaatvaststelling in termen van solvabiliteit, rentabiliteit en liquiditeit slechts ten dele dekkend is voor de financiële kant. In bedrijven gaat het om rendement op geïnvesteerd vermogen en om toegevoegde economische waarde. Het gaat er niet alleen om prestaties in het verleden zo goed mogelijk te meten, de vraag is of de criteria ook wat zeggen over toekomstig functioneren.

- Innovatie/ intern leren perspectief: aanpassing aan nieuwe omstandigheden, nieuwe dienstverleningseisen, nieuwe programma's voor nieuwe behoeften zijn nodig? Het leervermogen van een organisatie kan op verschillende manieren worden geoperationaliseerd. Een belangrijk onderscheid betreft het 'meeneembare' en 'achterlaatbare' van kennis en ervaring van individuen. Als een medewerker een school verlaat neemt hij of zij uiteraard bepaalde geleerde zaken mee als een vorm van persoonlijk eigendom. Maar er blijft ook iets achter in de organisatie: lesplannen, studiehandleidingen, beoordelingspraktijken, relaties met praktijkinstellingen, samen met anderen opgebouwde inzichten, ontwikkelde aanpakpatronen, procedures, routines, discussiebijdrage, databases, relatiebestanden, kwaliteitshandboeken ed. In zekere zin is hier een soort uitruil of conflictmodel van toepassing: een bedrijf heeft er belang bij de door een medewerker opgebouwde kennis zoveel mogelijk in interne werk- en expertsystemen onder te brengen, terwijl voor het individu een dergelijke onttrekking en inbouw in van hem of haar onafhankelijke systemen uiteraard niet altijd de meest aantrekkelijke optie is. Vanuit deze vier perspectieven kunnen kwaliteitsmaten worden opgebouwd voor een onderwijsinstelling.

Belanghebbenden

Als we een drietal kwaliteitsmaten geven dan zal duidelijk zijn dat een kwaliteitsmaat verbonden is met achterliggende instantie. Een bepaald criterium wordt belangrijk gevonden door een bepaalde groep en minder belangrijk door een andere groep. De drie criteria zijn:

- a. levert de school bevredigende prestaties?
- b. is de school acceptabel voor de docenten en studenten, motiveert het tot loyaliteit en inzet?
- c. is de school niet al te zeer afhankelijk van de omgeving, is ze geen speelbal van de omgeving, is de school flexibel, kan ze negatieve gevolgen van onvoorspelbare gebeurtenissen voorkomen en opvangen?

Welk criterium belangrijk wordt gevonden is afhankelijk van het perspectief van waaruit naar de school wordt gekeken. De kwaliteit van een school is geen technisch gegeven dat eenvoudig afleesbaar is van een enkel metertje. Dat komt vooral doordat een school een instituut is waar nogal wat verschillende instanties en groepen belang in stellen. Al die instanties en groepen denken jammer genoeg niet hetzelfde over wat een school moet presteren. Vanuit een schoolbestuur bezien is het van

belang te weten welke kwaliteitsopvattingen door welke groepen en instanties worden gehanteerd en welke combinatie van kwaliteitsdefinities voor een school hanteerbaar is. De vier hierboven weergegeven benaderingen van kwaliteit laten in meerdere of mindere mate ruimte voor de inbreng van verschillende maatschappelijke groepen bij het bepalen van de belangrijke kwaliteitscriteria. Verschillende groepen hebben verschillende posities en belangen bij een school en bovendien hebben ze verschillen methoden en mechanismen om dit aan een school kenbaar te maken en soms zelfs op te leggen.

Scholen zijn gepositioneerd in een betrekkelijk ingewikkeld veld van instanties, groepen, bestuurlijke organen, overheden, bedrijven enz die allen 'iets' willen van een school. Dat maakt het kwaliteitsvraagstuk ook minder eenvoudig dan soms wel blijkt uit discussie waarin één norm zoals bijvoorbeeld rendement naar voren wordt geduwd. Het gaat om meer maatstaven en het gaat om meer betrokkenen. Een schoolbestuur heeft hier een belangrijke taak deze verschillende maatstaven en betrokkenen te onderkennen en aan bod te laten komen. Wie zijn nu de bij een school betrokken instanties? Er zijn verschillende indelingen van steungroepen mogelijk. We kunnen hier uit van de volgende indeling (Mintzberg, vgl Mitroff)

- middelenverschaffers (centrale overheid, lokale overheid, Arbeidsvoorziening, uitzendbureaus, bedrijven, particulieren, sponsors)
- werknemers (onderwijs en beheers- en ondersteunend personeel, georganiseerd en onafhankelijk)
- klanten (leerlingen, ouders, cursisten, afnemende bedrijven en instellingen)
- concurrenten (andere scholen, particuliere opleidingen)
- bondgenoten (andere scholen, vereniging van scholen, regionale steungroepen, brancheorganisaties)
- regelstellers (ministerie van OCW, andere ministeries, rechterlijke uitspraken)
- toezichthouders (inspectie, steungroepen, bevoegd gezagsorganen, raden van toezicht).

Elke belanghebbende zal proberen haar opvattingen van kwaliteit aan een school kenbaar te maken of zelfs op te leggen. Een organisatie zoals een school is in zekere zin te zien als een georganiseerde verzameling van dergelijke interne en externe 'stakeholders' Scholen zijn in zekere zin systemen die in feite kruispunten zijn van invloedswegen van belanghebbenden. Een schoolbestuur omvat een aantal belanghebbenden en is vanuit een school bezien ook zelf een belanghebbende instantie.

In deze optiek is kwaliteit meervoudig omdat belanghebbenden zich ook in meervoud aandienen. Kwaliteit weerspiegelt de verschillende evaluatieaccenten van de verschillende belanghebbenden of steungroepen. Steungroepen staan niet los van elkaar. Kenmerken van een bepaalde 'stakeholder' worden beïnvloed door andere belanghebbenden, steungroepen en door het geheel aan 'stakeholders'. Belanghebbenden, steungroepen dragen bij aan het vermogen van een organisatie doelen te veranderen en nieuwe doelen te scheppen, het vermogen geschikte middelen te verwerven, het vermogen de middelen toe te wijzen aan de juiste organisatiedelen, het vermogen conflicten tussen 'stakeholders' te vermijden of leefbaar te houden (Mitroff). Een schoolbestuur omvat verschillende

soorten belanghebbenden zoals ouders, de plaatselijke omgeving, deskundigen en kan een belangrijk afstemmend orgaan zijn om de diversiteit aan kwaliteitsopvattingen op elkaar af te stemmen.

Temidden van de belanghebbenden is de positie van de ouders en leerlingen van groot belang. Deze positie kan worden aangeduid met drie c's: constituent, cliënt en consument. Als we ouders zien als constituenten, cliënten en consumenten dan zien we dat de consumentenrol aan belang wint. In de geschiedenis van ons onderwijs heeft de ouder een belangrijke constituerende rol. Voor een deel is dat een verzuilingsgevolg. De betekenis van deze opvatting is echter fundamenteleler dan de concrete verzuilingsvormen en het is de moeite waarde te bezien of deze interpretatie de ontzuiling kan overleven. De constituentenrol komt in het openbaar onderwijs aan de orde als het gaat om het kiezen van het schoolbestuur. De constituent geeft een ander volmacht om namens hem/haar te handelen en dat kan ook gaan om een geheel van burgers die gerechtigd zijn om een vertegenwoordiging te kiezen. De consument is degene die een economische goed, in dit geval onderwijs, gebruikt. De cliënt een persoon die de professionele diensten van iemand anders afneemt in goed vertrouwen. Ouders of de leerlingen/ studenten zijn cliënten en de nieuwere optiek haalt vooral de consumenten rol naar voren. Constituenten in de strikte zin van het woord zijn in het openbaar onderwijs de kiezers in de plaatselijke gemeenschap en in het bijzonder onderwijs de specifieke gemeenschappen van waaruit de school is opgezet. In verschillende gevallen in het bijzonder onderwijs worden twee soorten aanspraken samengenomen: de specifieke gemeenschap die de school heeft opgericht, in stand houdt en draagt, vormt tevens de cliënt in de ruime zin van het woord. Ouders zijn in deze zin zowel constituent (constituerend voor de school) als cliënt (in goed vertrouwen diensten ontvangend door de school).

Ouders treden op in verschillende rollen die soms evident van bestuurlijke aard zijn zoals die van constituent. In andere gevallen gaat het om de rol van cliënt en straks die van consument. Ook studenten en leerlingen behoren in deze categorie. Deze 'moderne' rollen zijn geen bestuurlijke rollen meer. Het gaat dan eerder om een adviserende rol en om een consumentoptimaliserende rol.

Assertieve consumenten vragen kwaliteit tegen een redelijke prijs en een aanvaardbare levertijd.

Voor het protestants-christelijk onderwijs worstelt met de verhouding tussen constituent en consument. Dat komt omdat het pc onderwijs de fraaiste oplossing had voor het besturen van scholen: ouders zijn lid van de vereniging die de school bestuurt. In essentie is dat nog steeds de mooiste oplossing voor het verschaffen van draagvlak en betrokkenheid van onderwijs.

Overigens is in de bedrijfseconomie meer en meer aandacht voor een goede relatie met een consument. Relatiebeheer, klantenmarketing, relatiemarketing beoogt de binding van de consument aan een bedrijf, een merk, een product. Als de klant tevreden is en de overstapkosten zijn hoog dan kan er binding zijn tussen de consument en de instelling. Het consumentbegrip tendert in de richting van de twee andere c's. De kwaliteit van het onderwijs is in deze analyse dus een beredeneerde

combinatie van de kwaliteitsopvattingen van belanghebbenden en dan met name van afnemers in deze zin van constituenten, cliënten en consumenten.

Is dat op zichzelf al niet eenvoudig, het wordt niet wat lastiger als we deze positieverschuiving plaatsen in drie veranderende contexten die alle drie voor de toekomst van het openbaar en bijzonder onderwijs van groot belang zijn. Dit zijn achtereenvolgens:

- de verhoudingen tussen functioneel en integraal bestuur die aan het veranderen zijn doordat bv de gemeenten meer taken hebben gekregen en het bestuur van het openbaar onderwijs ook in privaatrechtelijke voren kan worden gegoten.
- de verhouding tussen de integratie- en differentiatiefunctie van het onderwijs. Verzuiling is niet alleen differentiatie maar vraagt ook integratie. In een situatie waarin grote groepen allochtonen moeten worden geïntegreerd vraagt dat een nieuwe doordenking.
- de verhouding tussen publiek en privaat verandert doordat een liberale wind alle partijen beïnvloedt en privaat onderwijs in zekere zin het tij mee heeft.

Functioneel en integraal

Het bestuur van het onderwijs is ingericht langs twee dimensies. De eerste dimensie die bestaat uit het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijk bestuursvormen. Voor het bijzonder onderwijs wordt het bestuur gevormd door privaatrechtelijke stichtingen en verenigingen, voor het openbaar onderwijs treedt de gemeente op als bevoegd gezag. De tweede dimensie bestaat uit het onderscheid tussen functioneel en integraal bestuur. Het is goed deze twee dimensies te onderscheiden ook al vallen ze op dit moment ten dele samen. De privaatrechtelijke bestuursvormen zijn functionele besturen en de publiekrechtelijke vormen zijn integrale vormen. De gemeente bestuurt scholen vanuit de optiek van het integraal bestuur daarnaast vervult de gemeente ook bepaalde functies voor het bijzonder onderwijs en heeft taken voor het gehele onderwijs op haar grondgebied. Het onderscheiden van de twee dimensies maakt het mogelijke bepaalde veranderingen te onderkennen. In het bestuur van het openbaar onderwijs is er bijvoorbeeld een tendens van een publiekrechtelijke integrale bestuursvorm over te stappen naar een publiekrechtelijke of zelfs een privaatrechtelijke functionele bestuursvorm. Het 'onderwijsschap' dat staatssecretaris Wallage wel voorstond is een voorbeeld van een publiekrechtelijke functionele bestuursvorm. In het wetsontwerp verruiming bestuursvormen openbaar onderwijs wordt de mogelijkheid geschapen dat de gemeente straks een privaatrechtelijke functionele bestuursvormen kiest voor het bestuur van het openbaar onderwijs.

De verschillende soorten functioneel bestuur die het bestuur van het onderwijs laat zien, variërend van rijksuniversiteiten tot een nog niet in bekostiging genomen privaatrechtelijke schoolbestuur met een kleine basisschool, zijn in te delen in een beperkt aantal rubrieken. Hagelstein (1995) onderscheidt verschillende vormen van functioneel bestuur langs de lijnen van publiek-privaat. Hij onderkent publiekrechtelijk functioneel bestuur in enge zin (zoals WGR regio's van bovenaf en van

onderen op); publiekrechtelijk functioneel bestuur in ruime zin (bestuursorganen, al dan niet hiërarchisch vallend onder een minister, belast met publiekrechtelijke bevoegdheden); privaatrechtelijk functioneel bestuur (enerzijds rechtspersonen naar privaatrecht bij of krachtens de wet ingesteld, anderzijds privaatrechtelijke organisatie die publieke taken behartigen) en tenslotte zuiver privaatrechtelijk bestuur.

Het functioneel bestuur in het onderwijs is aan het veranderen en dat geldt ook voor het territoriaal bestuur. Fusies van schoolbesturen en onderwijsinstellingen situeren het bestuur op een hoger niveau. Dat gaat gepaard met een zekere functionalisering van het bestuur van het openbaar onderwijs. Elzinga (1995) signaleert een verschuiving van zowel overheidstaken als van maatschappelijke taken naar een ander niveau dat in het ene geval lager ligt en in het andere geval, hoger ligt. De vraag wordt of ze elkaar zullen naderen. In het onderwijs zijn opwaartse bewegingen waarneembaar en ook hier is de vraag of de bewegingen elkaar zullen snijden.

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 resp de landelijke overheid kan taken opdragen, expliciet overlaten en impliciet overlaten.

Onderwijsbewindslieden als de Staatssecretarissen Wallage en Netelenbos zijn voorstander van een bredere inschakeling van gemeenten bij het onderwijs en hebben daartoe een bestuurlijke wijziging gekoppeld aan een functiewijziging nagestreefd. De gemeenten krijgen ook een belangrijke coördinerende rol. Gemeenten voeren op onderwijsgebied projecten uit met een gemeentebreed karakter zoals een verbetering van de aansluiting onderwijs-arbeid, terugdringen schoolverzuim, scholing (nascholing, herscholing, omscholing) en Nederlands voor nieuwkomers, projecten op het raakvlak van educatie en sociaal-cultureel werk liggen zoals het betrekken van ouders bij onderwijs, voorschoolse opvang en peutervoorzieningen.

De verschuivingen in het bestuur van het onderwijs tonen verschillen aan tussen leerplichtig en niet-leerplichtig onderwijs. In het niet-leerplichtig onderwijs zien we in het wetenschappelijke onderwijs, het hoger beroepsonderwijs en het beroepsonderwijs & de volwasseneneducatie grote tot zeer grote instellingen die een landelijk, landsdelige of regionale bereik hebben. Deze instellingen zijn betrekkelijk autonoom. In het leerplichtig onderwijs en dan vooral het basis en speciaal onderwijs ontstaat eerder een tweeslag. De positie van gemeente wordt evident verstrekt. Parallel daaraan ontstaan grotere schoolbesturen en clusterings van scholen op basis van ad hoc definities van regio's.

Het onderwijssysteem kent vele vertakkingen naar uiteenlopende maatschappelijke groepen en sectoren. Het is betrekkelijk ondenkbaar dat die gediend zouden zijn met een uniforme opzet. De variëteit heeft juist het onderwijs als systeem de gelegenheid geboden sterke en zwakke punten van

beide vormen te combineren. Integraal bestuur heeft ongetwijfeld zijn sterke kanten. Maar ook functioneel bestuur heeft binnen het onderwijs een goede staat van dienst. Hagelstein (1995) geeft een aantal voor en nadelen van functionele decentralisatie of beter gezegd van functioneel bestuur in meer algemene zin (p 267). Als voordelen gelden een gerichte behartiging van een bepaald belang zonder afweging met andere belangen, betere afstemming op de specifieke schaal of doelgroep, de inbreng van deskundigen in de besluitvorming en de vergroting van de kans op aanvaarding van het beleid door het geven van medeverantwoordelijkheid aan betrokkenen.

Als nadelen gelden een onoverzichtelijkheid en een verbrokkeling van het bestuur, het gevaar voor uitholling van het algemeen-integraal bestuur door het onttrekken van belangen aan een integrale afweging, een beperkte of geen democratische legitimatie, minder sturingsmogelijkheden van bovenaf en een gebrekkige rechtsbescherming.

De schaalvergroting van onderwijsinstellingen wordt in het Nederlandse onderwijsbeleid uitdrukkelijk bevorderd als een conditie voor een sterker management, als een conditie voor het reëel uitoefenen van door beleidsruimtevergroting verkregen nieuwe bevoegdheden. 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 tegemoet komen. 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 ons onderwijsbestuur zijn met name ouders de constituenten van een school. Bijgevolg vormen ze ook het bestuur. De opkomst van de school als professionele organisatie heeft de positie van ouders doen veranderen in die van een cliënt. De huidige ontwikkelingen doen een derde verschuiving naar voren komen, namelijk in de richting van de rol van consument. Veel instrumentaties die thans worden uitgetoetst 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 constituenten, als 'medeproducenten' verdwijnen wel uit het gezichtsveld.

Integratie en differentiatie

De verzuilingsdiscussie is in Nederland lange tijd beheerst door voor- en tegenstanders van verzuiling. De productiviteit van dat debat is minmaal. Het is verstandiger te kijken naar de achterliggende processen van differentiatie en integratie en deze te bezien in de context waarin grote groepen allochtone kinderen worden opgevangen.

De heterogeniteit van de leerlingengroepen is in de afgelopen jaren flink toegenomen. Vooral in de stedelijke gebieden heeft de toestroom van allochtone kinderen voor een snelle verandering gezorgd van de leerlingensamenstelling van de betrokken scholen. In de grote steden gaat het om ongeveer 23% van de bevolking. In het Amsterdams basisonderwijs zijn allochtone kinderen met 52,2% in de meerderheid. In Rotterdam is het aandeel 48,7%. De Turken en Surinamers zijn de twee grootste groepen, daarna komen de Marokkanen en Arubanen. Zij vormen tezamen ongeveer 80 procent van de minderhedenbevolking (Tesser, 1993; Tesser e. a.1995)).

Scholen met een meerderheid van allochtone kinderen komen vooral voor in de 100 grootste steden. Binnen deze groep is de spreiding scheef. Het zijn met name Amsterdam (24% van alle scholen in Nederland met >50% 1.9-leerlingen) en Rotterdam (20% ervan), en in iets minder mate Den Haag (8,6% ervan) en Utrecht (7,1% ervan). Met andere woorden 60 procent van de scholen met 50 procent of meer allochtonen bevindt zich in deze vier gemeenten. Uitgedrukt in het aantal leerlingen: in 1990 behoorden 160.000 leerlingen tot de groep van etnische 1.9-leerlingen.

Interessant is te zien dat deze nieuwe schoolbevolking voor 47% in het openbaar onderwijs en voor 53% in het bijzonder onderwijs is opgevangen. De verdere verdeling van dit laatste percentage is: 28 % katholieke scholen, 19% pc scholen en 6% overig bijzondere (met inbegrip van islamitische enz. scholen) scholen. In de grote steden levert het katholiek basisonderwijs gerelateerd aan het aantal scholen een even grote bijdrage aan de opvang van allochtone leerlingen als het openbaar onderwijs (Tesser e. a. 1995). Allochtone leerlingen worden zowel door openbaar als bijzonder onderwijs opgevangen, het openbaar onderwijs realiseert een wat zwaardere taakstelling.

De opvang van de nieuwe groepen is om twee redenen een uitdaging aan het bestaande stelsel. De maatschappelijke differentiatie zoals die vanouds in ons onderwijs naar voren komt is er een naar levensbeschouwing. De samenleving kent daarnaast ook nog een differentiatie naar sociale groep. In zekere zin is het gehele Nederlandse onderwijsbeleid van deze eeuw te bezien als een voortdurende poging om te voorkomen dat de twee differentiaties gaan samenvallen. We kunnen stellen dat de koppeling tussen levensbeschouwelijke en sociale differentiatie in onze onderwijsgeschiedenis uitdrukkelijk is gemeden. Anders gezegd: er zijn zowel arme als rijke katholieke scholen en arme en rijke protestantse scholen. Het algemeen bijzonder onderwijs is de uitzondering en heeft de beschutting van het confessioneel bijzonder onderwijs graag gebruikt. Dit streven zal met de voortgaande levensbeschouwelijke, sociale en etnische differentiatie lastiger zijn te realiseren.

De pacificatie van 1917 was onderdeel van een brede maatschappelijke omvorming. De resulterende maatschappelijke inrichting is aangeduid als verzuiling. Analisten van verzuiling zoals Lijphart (1968) en Thurlings (1971/1978) hebben erop gewezen dat verzuiling zowel een proces van differentiatie is als van integratie. De differentiatie is vooral een lokale aangelegenheid. Scholen in het basisonderwijs zijn lokale voorzieningen. De integratie vond vooral

plaats in het landelijk overleg waar de toppen van de zuilen elkaar ontmoetten en gemeenschappelijke afspraken maakten. De langdurige aanwezigheid van een verzuilde structuur bevordert ook de verzuilingstendensen ten aanzien van nog niet verzuild georganiseerde groepen. Ook met het verminderen van de verzuilingsinvulling blijft de verzuilingscultuur bestaan. En dan niet zozeer van de zuilen afzonderlijk (want die veranderen) maar van de constellatie die door de verzuiling mede is geproduceerd. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een beleid om te komen tot het organiseren van nieuwe groepen in 'proto-zuilen'.

Een flink deel van de migranten is afhankelijk van Nederlandse voorzieningen. Er zijn twee denklijnen mogelijk, namelijk gescheiden ontwikkeling en geïntegreerde ontwikkeling. In de praktijk van het Nederlands onderwijs worden beide lijnen tegelijkertijd gepraktiseerd. De hypothese is dat de noodzaak tot eigen voorzieningen groter is als de toegangsmogelijkheid tot algemene voorzieningen geringer is. Niet-opneming van migranten leidt dan tot isolatie vervolgens tot segregatie in eigen voorzieningen en dit mogelijkerwijze tot separatie. Als dus in een ziekenhuis of een school meer rekening wordt gehouden met de situatie van bepaalde soorten migranten zijn deze ook minder gestimuleerd om een eigen dan wel een eigen-algemeen-betaalde voorziening te gaan opzetten. Allochtone leerlingen zijn zowel in openbaar als in bijzonder onderwijs opgevangen. En wat het bijzonder onderwijs betreft zowel in scholen van de 'eigen' richting als in scholen van een 'andere' richting. Dit gemengd patroon waarbij een zeer aanzienlijk deel van het integratiewerk gedaan wordt door openbare, katholieke en protestante scholen is een spontane vormgeving aan de integratiefunctie. In de traditionele immigratielanden worden vanouds nieuwe migranten opgevangen in de gemeenschappelijke, openbare school. Dit is het eerste spoor: via een gemeenschappelijke opvoeding vindt opneming in de cultuur plaats en de cultuur zal zich zeker bij grote aantallen ook wel aanpassen aan de migranten zodat het niet alleen een eenrichtingsverkeer is. Zoals we zagen vervult in ons land voor bijna de helft van de nieuwkomers de openbare school inderdaad deze functie. Er is in ons land echter ook een tweede spoor. Allochtone leerlingen worden ook in het Nederlandse bijzondere onderwijs opgevangen. Internationaal gezien een interessant verschijnsel.

Publiek en privaat

De kwaliteit van het onderwijs hangt samen met de verhouding tussen publiek en privaat. Privatisering wordt immer gebruikt als argument om de kwaliteit te verhogen. Scholen zijn teveel overheidsscholen geworden en dus niet goed in productiviteit en innovatie? Beide begrippen zijn op te vatten als aspecten van de kwaliteit van onderwijs. Nu is in het onderwijs sprake is van een ingewikkeld productiviteitsverschijnsel. Productiviteit kan naar voren komen in examens, kerndoelen, kwalificatiestructuur ed. Vanuit de stakeholdersopvatting is een breder kwaliteitsbegrip noodzakelijk. Er worden ook eisen gesteld in termen van vorming, opvoeding, kinderopvang, criminaliteitspreventie enz. Maar ook als deze invalshoek exclusief zou worden gehanteerd dan moeten we in de beschouwing betrekken dat het 'onderwijsproductieproces' er niet eenvoudiger op is

geworden bijvoorbeeld doordat kinderen moeilijker in een schoolse context te organiseren zijn, er is meer inspanning nodig om een eenzelfde productiviteit als vroeger voort te brengen.

Een instrumentele kwaliteitsopvatting meet de kwaliteit in termen van leerprestaties, examenresultaten. In een meervoudige functionele kwaliteitsopvatting komen de opvattingen van verschillende 'stakeholders' tot uitdrukking. Een functionele benadering ligt meer voor de hand als er meerdere 'stakeholders' aan bod willen komen, dat geldt zeker als er meerdere financiers aan de orde zijn.

Het onderwijs presteert waarschijnlijk in meerdere opzichten afdoende. Maar waar het om gaat is dat er gaandeweg een wanverhouding kan ontstaan tussen het tempo van de veranderingen in productiviteit in het onderwijs en in andere maatschappelijke sectoren. De algemene productiviteit sterk omhoog is gegaan, terwijl het lastig is een productiviteitsstijging voor het onderwijs aan te tonen.

De productiviteit is (waarschijnlijk) hoger in het particulier onderwijs. De productiviteitsstijging van het overheidsonderwijs is grotendeels afwezig, zou privatisering helpen? Productiviteitsstijging betekent beter onderwijs tegen lager kosten. Kunnen betere diensten worden geleverd tegen een lagere prijs? Er zijn veel kost-effectieve alternatieven voor onderwijsinstellingen die niet van de grond komen. Bijvoorbeeld het uitstekende voorstel van de minister van enkele jaren geleden: een jaar in Frankrijk om Frans te leren is beter dan drie jaar zwoegen in Nederland. De inzet van technologisch ondersteuning is gering. Het krijtje is nog steeds een basistechnologie. Tegenwoordig dan wel aangevuld met een copieerapparaat (hopelijk gepaard gaand met een niet stagnerende aanvoer van papier). Terwijl de jeugd weinig moeite heeft met ICT toepassingen, aarzelen de onderwijsinstellingen: het zal toch niet echt vereist worden? Er is geen vanzelfsprekende tendens om ICT toepassingen uit te proberen. In bedrijfsopleidingen en het particulier onderwijs geschiedt dat wel op ruime schaal. In deze private vormen van onderwijs is de basiswerktechnologie veel belangrijker: zij bepaalt immers of er klanten komen en of de kosten terug te verdienen zijn. Er is geen werktechnologiegedreven productiviteitsverhoging. Onderwijs, zo stelt Perelman (p 227), zal technologisch achterlijk blijven zolang er geen echte wedijver is klanten aan te trekken die het inkomen bepalen van diegenen die de onderwijsdiensten leveren.

In het onderwijs wordt zelden iets vervangen, maar meestal aangevuld. Ook in de politiek discussie over ICT toepassingen in het onderwijs wordt op voorhand al gezegd dat het toch wel echt aanvullend op de leraar zal zijn. Het kan toch niet zo zijn, wordt dan gezegd, dat de leraar wordt vervangen. ICT is aanvullend op ... heet dat dan. Echte innovatie is echter niet aanvullend maar vervangend. Echte innovatie zorgt voor verbetering en daarmee per definitie van het loslaten van de minder goede werktechnologie. Een innovatie moet zo goed zijn dat gebruikers het willen betalen uit hun gewone budget.

Een tweede argument voor privatisering betreft de innovativiteit van onderwijsinstellingen. Deze lijn van argumenteren wordt vaak samen gevat met de term hybride organisaties. Dat zijn organisaties die

zowel een overheidsdoel als een markt doel hebben. Bij deze hybride organisaties is een probleem dat er een weglekken kan plaats vinden van collectieve middelen naar productie voor de markt. De argumenten tegen duale instellingen hebben betrekking op concurrentievervalsing (belastingvrijstelling) en machtsmisbruik door organisaties die 'private' taken uitvoeren in een publieke context. De Commissie Cohen (Rapport Markt en Overheid 1997) is van mening dat gescheidenheid de regel is en dat een eventuele meerwaarde van hybriditeit aangetoond moet worden. De tegenstanders van scheiding wijzen op de grote hoeveelheid hybride organisaties, het innovatieve karakter ervan. In 't Veld merkt op dat ook in de marktsector bedrijven overheidsopdrachten uitvoeren en daar afzonderlijk over publieke verantwoording geven. Hij ziet verder goede neveneffecten van commerciële oriëntatie op het functioneren van de organisatie als geheel. Hybriditeit is dan een van de manieren om een organisatie te vernieuwen. Onder welke condities is een redelijke balans bestaanbaar? De vraag is of de verschillende doelen en bazen naast elkaar kunnen functioneren in een redelijk evenwicht.

Naar een grotere verscheidenheid aan eigenaarschap

De conceptualisering van een organisatie als hybride geeft een onvolledige invulling van het probleemgebied. Ze gaat uit van de tweedeling 'staat' en 'markt' en probeert die vervolgens binnen één instelling te koppelen. Een conceptueel minstens zo interessante invalshoek is uit te gaan van de verscheidenheid aan juridische, economische en onderwijskundige eigenaarsvormen die we in het onderwijs kennen en van de verscheidenheid die nodig is voor een maximale ontwikkeling van het onderwijs.

Er zijn verschillende pogingen gedaan om het onderscheid tussen markt en overheid opnieuw te doordenken. In het onderwijs loopt al een lang spoor van discussiebijdragen en politieke stellingnamen die proberen iets tussen openbaar en bijzonder onderwijs te situeren. Een soort tertium. Na discussies die enkele decennia duren is het nu mogelijk dat schoolbesturen zowel openbaar als bijzonder onderwijs beheren. Het debat over hybriditeit is niet zoveel anders dan dit debat over het combineren van openbaar en bijzonder onderwijs. Er is wel steun te vinden voor een bestuurlijke constructie die uitgaan van afzonderlijke scholen binnen een bestuur en niet voor een constructie waarbij binnen een school zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. De verscheidenheid *tussen* scholen heeft meer steun dan de verscheidenheid *binnen* scholen. Deze verscheidenheid die onder meer tot uitdrukking komt in het onderscheid tussen privatisering van de financiering en privatisering van de uitvoering moet in andere maatschappelijke sectoren nog worden bevochten, in het onderwijs is dat allang een gehanteerd onderscheid. Het sluimerend privatiseringsdebat leert dat een tertium zich niet bevindt tussen openbaar en bijzonder onderwijs, in zekere zin heet het tertium bijzonder onderwijs. Privatisering van de uitvoering bij een gelijktijdig publiek karakter van de financiering kennen we in de figuur van het bijzonder onderwijs (hoewel de

historische ontwikkeling overigens voor een deel van de scholen juist andersom geweest). Privatisering van de uitvoering bij een gelijktijdige private financiering kennen we als particulier onderwijs. Maar ook daarin zitten belangrijke elementen van publieke financiering via belasting (en studiefinancierings)faciliteiten aan deelnemers of bedrijven. Het Nederlandse (lager) onderwijs is in sommige opzichten mate een proces van collectivisering c.q. deprivatisering. Onderwijs komt via de pacificatie onafwendbaar in de institutionele sfeer van de collectieve voorzieningswijze. Particulieren houden echter hun domein. Onderwijs is dus een gemengd bedrijf. Wat is de plaats van het private deelsysteem ten opzichte van de overheid? Naarmate in de loop van deze eeuw het private deelsysteem voor de functie van het onderwijs als geheel aan belang toenam is ook de tendens toegenomen om de private component te beheersen en te reguleren. Dat is in een notendop de twintigste eeuwse onderwijsgeschiedenis. Onderwijsbeleid beweegt zich vanouds op het breukvlak van het private en publieke domein.

Wat van belang is de vraag naar de vereiste verscheidenheid aan eigenaarsvarianten en bijbehorende mix aan rollen van constituent, cliënt en consument. De verscheidenheid aan eigenaarschap kan gestalte krijgen binnen organisaties. Dat is echter geen eenvoudige opgave gezien de discussies over hybride organisaties en besturen die zowel openbaar als bijzonder onderwijs beheren. De verscheidenheid aan eigenaarschap kan gestalte krijgen tussen organisaties. Dat is een weg die in ieder geval aansluit bij de feitelijk gegroeide verscheidenheid in het Nederlands onderwijs. De waarde onderkennen van de posities tussen de uiteinden van de schaal 'staat' - 'markt' is moeilijk omdat datgene wat gekoesterd zou moeten worden voor een deel afkomstig is van de verzuiling en het vraagt enige intellectuele distantie om verzuilingsproducten (zoals overheidsgefinancierde privaatrechtelijke scholen) te waarderen los van de waardering voor het verzuilingsproces en het vraagt enige distantie om tussenposities (zoals een particulier onderwijsbedrijf dat opleidt voor een wettelijk geregelde kwalificatiestructuur en gebruik maakt van studiefinancieringsfaciliteiten) in hetzelfde kader te plaatsen en mede te zien als uitdrukking van een vereiste verscheidenheid in eigenaarschap in het onderwijs.

Tot slot

Over de kwaliteit van een school kan op verschillende manieren worden gesproken. Een schoolbestuur kan een belangrijke rol vervullen. Het kan bevorderen dat de kwaliteit in brede zin aan de orde wordt gesteld, dat wil zeggen dat een gesprek plaats vindt tussen de verschillen belanghebbenden met elk hun opvatting over goed onderwijs.

Dat is minder makkelijk dan op het eerste gezicht lijkt. De positie van het bestuur is immers zelf aan verandering onderhevig. Op drie van dergelijke veranderingen is hier de aandacht gevestigd. Namelijk de veranderende relatie met de gemeente, de instroom van allochtone in bijzonder scholen en de

plaats van het bijzonder onderwijs temidden van de nodige verscheidenheid aan eigenaarsvormen in het onderwijs.

We kunnen daarom niet volstaan met de herhaling van ingesleten patronen. We zullen het bestuur van het onderwijs opnieuw moeten definiëren met name ten opzichte van de drie geschetste ontwikkelingen teneinde bestuurskwaliteit en onderwijskwaliteit dichterbij elkaar te brengen.

Verwijzingen

Advies van de commissie Scholenbestand en maatschappelijke pluriformiteit. (1994). Den Haag: NKS/R / NPC/S

J. Ax, L. H. J. van de Venne en A. M. L. van Wieringen. Een nieuwe positie voor BVE besturen

in: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*

8 (1996), nr 1, pp17-37

Berenschot (14 oktober 1996). *Beoordeling van voorgenomen maatregelen aangaande de financiële positie van de mbo/bbo-sector*. Utrecht

Commissie Aanpassing Scholenbestand (1994). *De school voor de samenleving*. Nijmegen: ITS/Lijphart, A. (1968).

Verzuiling, pacificatie en de kentering in de Nederlandse politiek. Haarlem: Becht

Elzinga, D.J. (red) (1995). *Regionaal bestuur in Nederland*. Alphen aan de Rijn: Samsom Tjeenk Willink

Hagelstein, G.H. (1995). Functioneel bestuur in verandering. Elzinga, D.J. (red) (1995). *Regionaal bestuur in Nederland*.

Alphen aan de Rijn: Samsom Tjeenk Willink, p265-277

Kaplan, Robert S. & David P. Norton (1996). *The balanced scorecard*. Boston, Massachusetts. Harvard Business School Press

N. T. J. M. van Kessel & A. M. L. van Wieringen (1997). Onderwijsvoorzieningen en schoolkeuze

in A. B. Dijkstra, J. Dronkers & R. Hofman (red). *Verzuiling in het Onderwijs*

Groningen: Wolters-Noordhoff

Kerklaan, L. A. F. M. , J. Kingma & F.P. J. van Kleef (1996). *De cockpit van de organisatie*. Deventer: Kluwer

Bedrijfswetenschappen

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.

Mitroff, Ian I. (1983). *Stakeholders of the organizational mind*. Jossey-Bass.

Moret, Ernst & Young. (14 mei 1996). *Een onderzoek naar de financiële positie van de BVE-sector in 1994*. Utrecht

Perelman, L. J. (1992). *School's out*. New York:Avon Books.

Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (1994), *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen*, Den Haag: SDU

Tesser, P. T. M. e.a. *Rapportage minderheden 1995*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

Thurlings, J. M. G. (1978). *De wankelende zuil*. Deventer: van Loghum Slaterus

in 't Veld, R. J. (1997). Scheiding van overheid en markt lost niets op. *NRC Handelsblad*. 22 april 1997.

A. M. L. van Wieringen. Instellingen, besturen of regio's in het onderwijs?

Beleid en Maatschappij, 23, 1996, nr2, 75-85

A. M. L. van Wieringen (1996) *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan de Rijn: Samsom Tjeenk Willink