

# De zeggenschap binnen onderwijsinstellingen

P. Smets

## Inleiding

De formele organisatiestructuur van onderwijsinstellingen in het Voortgezet Onderwijs legt veel bevoegdheden in handen van het schoolbestuur. De rest beheert formeel de Rijksoverheid. Deze verdeling van bevoegdheden stamt uit de periode na de schoolstrijd. Inmiddels hebben historische ontwikkelingen belangrijke verschuivingen veroorzaakt, die de formele verdeling onder druk plaatsen. Zodanig zelfs dat van een gezagscrisis binnen onderwijsinstellingen gesproken wordt. Dat er weinig melding gemaakt wordt van explosies ten gevolge van deze gezagscrisis ligt waarschijnlijk aan de bestuurswijze van schoolbesturen. De schoolbesturen laten de gehele beleidsvorming over aan de beroepsbeoefenaren (directies en leerkrachten) en nemen of bekrachtigen alleen statutair of wettelijk voorgeschreven besluiten. De beroepsbeoefenaren hebben het alleen voor het zeggen gekregen. De onderwijsinstellingen dreigen hiermee — alle democratiseringsbewegingen ten spijt — steeds meer technocratisch, dat wil zeggen door de deskundigen, bestuurde instellingen te worden. Bovenstaande stelling: er bestaat een gezagscrisis binnen onderwijsinstellingen, is onderwerp van empirisch onderzoek geweest bij een van de grootste onderwijsinstellingen, de Stichting Carmelcollege.<sup>1</sup> Dit artikel geeft een kort verslag van het onderzoek.<sup>2</sup>

## Onderzoek

Om een beoordeling van de resultaten van het onderzoek mogelijk te maken, volgt een korte schets van de vier onderzoeksfasen.

1. *Oriëntatiefase.* Allereerst is een globale inventarisatie gemaakt van de structuur en werkwijze van de Stichting, van de taakopvattingen en bevoegdheden van de geledingen, en van de aard en omvang van de ervaren knelpunten in het onderling functioneren. Wij hebben dat gedaan door gesprekken te voeren met twee personen van elke geleding van de Stichting (schoolbestuur, stafbureau van de Stichting, schoolleiders, leerkrachten en ouders) en door het bekijken van schriftelijke stukken van de Stichting.

2. *Probleemstelling en uitwerking onderzoekopzet.* Met de gegevens uit de oriëntatiefase is een probleemstelling gemaakt. In de probleemstelling is de organisatorische situatie van de Stichting Carmelcollege in een theoretisch kader geplaatst. Vanuit

dat kader zijn veronderstellingen gemaakt over het mogelijk organisatorisch functioneren van de verschillende geledingen binnen de Stichting Carmelcollege. Deze veronderstellingen zijn later getoetst. Daarnaast is een raamwerk ontworpen waarin het mogelijk is de gewenste verdeling van taken en bevoegdheden op de diverse taakgebieden per geleding aan te geven. Dat raamwerk is geoperationaliseerd; eerst in vragen en later in vragen met geprecodeerde antwoordmogelijkheden. Datzelfde is gedaan voor de structuur van de Stichting. Het geheel is gebruikt om aan de geledingen te vragen welke verdeling van taken en bevoegdheden en welke structuur zij in de toekomst wensten.

3. *Dataverzameling.* De dataverzameling valt vanuit de probleemstelling geredeneerd uiteen in twee delen:

a. toetsing van de veronderstellingen over het huidige functioneren. (Voorbeelden van die veronderstellingen staan in paragraaf 9). De toetsing is uitgevoerd aan de hand van de bestuursnotulen met bijlagen. Daartoe zijn de vergaderingen gesplitst in onderwerpen. Onderwerpen die in meerdere vergaderingen terugkomen, zijn samengevoegd tot één zaak. De veronderstellingen doen een voorspelling over de gedragswijze van het bestuur. Per onderwerp is nagegaan of de voorspelling klopt. Aan 'kleine' routineachtige zaken is minder gewicht bij de conclusies toegekend, dan aan 'grote' zaken.

b. inventarisatie van de gewenste verdeling van taken en bevoegdheden binnen de Stichting en de daarbij behorende gewenste organisatiestructuur. Hiervoor zijn alle bestuursleden, de hele leiding van het stafbureau, alle schoolleiders, een representatieve steekproef van alle leerkrachten in dienst bij de Stichting, vijf van de acht lerarenraden en drie oudercommissies (de overkoepelende ouder-

---

Ir. P. Smets (1946) is afgestudeerd als bedrijfskundige aan de Technische Hoogeschool Eindhoven. Hij is nu wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Toegepaste Sociologie (sectie onderwijsresearch). Hij is bezig met een evaluatie van het onderwijsstimuleringsbeleid.  
Adres: Antilooptstraat 1, 6531 TK Nijmegen.

---

commissies en twee oudercommissies van scholen) benaderd. Deze gegevens zijn verzameld met mondelinge interviews, schriftelijke 'open' vragen en schriftelijke vragenlijsten met geprecodeerde antwoordmogelijkheden.

4. *Analyse en rapportering.* De analyse van de bestuursnotulen is te omschrijven als inhoudsanalyse. Hetzelfde geldt voor de analyse van de interviewprotocollen. Het onderzoek onder leerkrachten, dat het karakter had van een survey, is geanalyseerd met verschillende statistische technieken (voornamelijk toetsen en factoranalyse). Na de analyse is een concept-rapport gemaakt, dat zeer intensief is doorgesproken met de begeleidingscommissie van het onderzoek. In die commissie zaten alle geleedigen van de Stichting met één of twee vertegenwoordigers. Tenslotte is de definitieve tekst gemaakt.

#### **Bevoegdheden van overheid en schoolbestuur**

De hoofdlijnen van de formele verdeling van bevoegdheden tussen overheid en schoolbestuur komen voort uit de schoolstrijd. Sinds die tijd is daaraan wel gcsleuteld en treden verschuivingen op, zeker als nieuwe wetten worden gemaakt, zoals de Mammoetwet, maar de grote lijnen blijven overeind staan. Een aanduiding van de verdeling van bevoegdheden tussen overheid en schoolbesturen kan gegeven worden door aan te sluiten bij een veel gemaakte driedeling in de regelgebieden van het onderwijs. Die driedeling is: 1. de stichting van scholen en de bepaling van de richting; 2. de inrichting van het onderwijs; 3. de bekostiging van het onderwijs.

Het eerste regelgebied is vrijwel geheel het prerogatief van schoolbesturen.<sup>3</sup> Het tweede is een betwist terrein tussen overheid en schoolbesturen en het derde is bijna het volledige domein van de overheid. Het is met name het tweede terrein, waarin vorm en inhoud van het onderwijs worden bepaald. Inrichting geeft immers gestalte aan de vormgeving van het onderwijsleerproces. De vormgeving van het onderwijsleerproces moet in dit verband in ruime zin worden opgevat. Het omvat dus niet alleen zaken die direct verwijzen naar het onderwijsleerproces, zoals lessen, media en groeperingsgroepen, maar evenzeer naar indirecte zaken die materieel of immaterieel het onderwijsleerproces mogelijk maken, zoals het gebouw, het personeel en het vernieuwingsbeleid.

De overheidsinvloed op het gebied van de inrichting van onderwijs is terug te vinden in inrichtings- en examenbesluiten, genoemd in de wet op het voortgezet onderwijs (art. 22, 23 en 29) en bouwvoorschriften. De inrichtings- en examenbesluiten leggen vast welke vakken verplicht zijn, aan welke minimale eisen de lessentabel moet voldoen en welke exameneisen gesteld worden. De bouwvoorschriften omschrijven nauwgezet de eisen waaraan een gebouw moet voldoen.

De invloed van het schoolbestuur strekt zich uit over de rest. Hoofdpunten daaruit zijn: het personeelsbeleid, onderwijsbeleid binnen de marges van de inrichtings- en examenbesluiten, de oprichting van nieuwe scholen en afdelingen, het vernieuwingsbeleid op school, en de organisatie.

#### **De historische gezagsbasis**

De wettelijke verdeling van bevoegdheden komt niet uit de lucht vallen. Het is in hoge mate het produkt van de schoolstrijd, waar men uiteindelijk overeenkomt dat het geven van onderwijs vrij is en openbaar en bijzonder onderwijs financieel gelijk gesteld zullen worden. Deze twee beginselen — voor het eerst in de lagere onderwijswet van 1920 vastgelegd — zijn later ook gebruikt in de wetten voor het overige onderwijs, kleuter-, voortgezet- en hoger onderwijs.

De confessionelen en liberalen spelen een hoofdrol in de schoolstrijd; de liberalen (aanvankelijk) als regering en de confessionelen als oppositiepartij. Boventoon voert de ideologische strijd over de invloed van de levensbeschouwelijke en godsdienstige opvatting in het onderwijs. De strijd valt ten gunste van de confessionelen uit; men wordt baas in eigen huis, en het huis komt ten laste van de gemeenschap.<sup>4</sup>

De zuilen vormen de scheidslijnen in de schoolstrijd. Een zuil is een cultureel en structureel zeer gesloten bevolkingsgroep. Interacties en communicaties tussen de leden van de zuilen zijn schaars, oppervlakkig en vol animositeit.<sup>5</sup> De scheidslijnen van toen komen tot op de dag van heden voor in het onderwijs. Elke zuil kende een krachtige bestuurlijke elite.<sup>6</sup> De elite regelde de zaken; iedereen, vriend en vijand accepteerde dat.<sup>7</sup>

Na de schoolstrijd nemen vanzelfsprekend leden van de zuilelite plaats op de bestuurszetels van de schoolbesturen. De heren zitten stevig in het

zadel, want ze zijn niet alleen representant van hun achterban maar hebben nu ook de wet aan hun zijde. Het schoolbestuur heeft dus een dubbele legitimering voor zijn gezag. De wet is in feite een afspiegeling van de bestaande gezagsverhouding en als zodanig het logische complement van het representatieve gezag van de zuilelite.

### **Ontzuiling**

De dubbele legitimering van het schoolbestuurlijk gezag komt op de tocht te staan door de ontzuiling. Lijphart wijst als een der eersten op de ontzuiling. Hij stelt dat de scheidslijnen veel van hun scherpheid en relevantie hebben verloren. Ten gevolge daarvan zijn de banden binnen de zuilen verzwakt en zijn er succesvolle pogingen ondernomen om over de grenzen heen tot gemeenschappelijke organisaties te komen (b.v. fusie NKV, NVV in FNV).

Aanwijzingen voor ontzuiling vindt Lijphart bij de afgenomen trouw aan de zuilorganisatie, zoals te zien is in het stemgedrag, de keuze van de krant en omroep.

In hoeverre treft de ontzuiling het onderwijs? De laatste mij bekende empirische gegevens van het katholieke onderwijs zijn van v. Kemenade.<sup>9</sup> (De problematiek draait natuurlijk niet alleen rond het katholieke onderwijs, maar evenzeer onder het protestants-christelijk onderwijs. De Stichting Carmelcollege is echter van rooms-katholieke signatuur, daarom beperk ik mij nu tot het katholieke onderwijs). Het onderzoek van v. Kemenade gaat over gegevens uit 1966. Omdat de verzuiling sinds die tijd sterk in beweging is, is empirisch materiaal sterk tijdgebonden. Toch gebruik ik het hier, omdat het een interessante illustratie is van ontzuiling. Van Kemenade zelf is het daar overigens niet mee eens. Hij schrijft: Ten aanzien van het katholieke onderwijs schijnt er, althans manifest, noch van ontzuiling, dat wil zeggen van een afnemende belangstelling voor de eigen verzuilde organisatie, noch van deconfessionalisering, dat wil zeggen van een afnemende betekenis van religieuze waarden voor de bepaling van het profaan gedrag, gesproken te kunnen worden'.<sup>10</sup> Volgens hem staat dit in merkwaardige tegenspraak tot de tendensen in andere maatschappelijke sectoren, waar wél sprake is van ontzuiling en deconfessionalisering. In een poging deze discrepantie te verklaren, wijst van Kemenade erop dat 'verzuiling kan worden beschouwd

als een organisatorische vormgeving voor de (optimale) realisering van religieus genormeerde activiteiten. De behoefte aan dergelijke structurele mogelijkheden wordt dan mede bepaald door de aard van de religieus-kerkelijke oriëntatie'.<sup>11</sup>

Van daaruit verklaart Van Kemenade dat velen belang hechten aan katholiek onderwijs. En wel ondanks een lage 'ingroup mentaliteit', dat wil zeggen 'de mate waarin men de beslotenheid van de eigen groep (is hier de zuil) wenselijk vindt en prijs stelt op de persoonlijke en institutionele groepscohesie c.q. zich met de groep verbonden voelt'.<sup>12</sup> Velen hechten aan het katholieke onderwijs, omdat ze menen dat een organisatie de beste garantie is voor een religieus genormeed gedrag.

De volgende kanttekeningen zijn bij de conclusie van Van Kemenade te plaatsen:

1. Uit zijn eigen onderzoek blijkt dat verschillende respondentgroepen een uiteenlopende identificatie met het katholieke onderwijs hebben. Uit cijfers die van Kemenade zelf onder andere gebruikt om het niet optreden van ontzuiling aan te tonen valt op te maken, dat een derde een zwakke persoonlijke identificatie met het katholieke onderwijs heeft.<sup>13</sup> Natuurlijk heeft een krappe meerderheid van de ouders en hoofden der scholen een sterke identificatie, maar daar tegenover staan godsdienstleraren en docenten (die voor bijna de helft een zwakke persoonlijke identificatie hebben) en een niet onaanzienlijke minderheid ( $\pm 1/4$ ) van ouders en hoofden der scholen met een overeenkomstige persoonlijke identificatie. Naar mijn oordeel staan de cijfers niet toe te beweren dat het katholieke onderwijs hecht verzuild is. Daarvoor zou een hogere persoonlijke identificatie vereist zijn.

In hoeverre er sprake is van ontzuiling in de termen van v. Kemenade een afnemende belangstelling voor de eigen verzuilde organisatie — is moeilijk te bepalen omdat daarvoor metingen op verschillende tijdstippen nodig zijn.

2. Dat brengt mij indirect op een tweede bezwaar. Van Kemenade hanteert de begrippen verzuiling, ontzuiling en deconfessionalisering niet voor een hele bevolkingsgroep die cultureel en structureel gesloten is. Hij gebruikt deze begrippen in verband met formele organisaties of een bepaalde maatschappelijke sector, terwijl ik de term gebruik als een bevolkingsgroep die cultureel en structureel zeer gesloten is. Deze omschrijving reikt per defi-

nitie over de grenzen van organisaties en/of sectoren heen. Dat is niet zonder betekenis, omdat het voor de gezagsbasis van het schoolbestuur van belang is in hoeverre de elite van de zuil representant van de achterban is. Het gaat niet zozeer om de ontwikkeling of de stand van zaken in een sector of organisatie, als wel om de mate van cohesie binnen de verzuilde bevolkingsgroep.

Van Kemenade heeft over de samenhang van de katholieke zuil nog een interessant gegeven. Hij heeft de mate waarin men de beslotenheid van de eigen groep wenselijk vindt, gemeten bij hoofden van scholen, godsdienstleraren, docenten en ouders. Ongeveer driekwart van de onderwijsgeevenden en tweederde van de ouders vindt de beslotenheid van de groep niet of maar in zwakke mate wenselijk.<sup>14</sup> Zoals gezegd: de gegevens zijn uit 1966, daarna is de ontzuiling alleen maar toegenomen.<sup>15</sup>

De ontzuiling ontnemt de elite haar achterban. De achterban beschouwt de elite veel minder vanzelfsprekend of vaak ook niet meer als haar representant. Met de ontzuiling gaat echter geen institutionele ontzuiling gepaard.<sup>16</sup> De wetten en overlegorganen blijven op dit punt onaangetaast. De instituties staan op landelijk niveau recht overeind. Ze worden in het parlement krachtig gesteund door het CDA. Pogingen van v. Kemenade om de grondwetstekst waarop de bestaande structuur rust, te wijzigen zijn gestrand.<sup>17</sup>

Schoolbesturen belanden in de merkwaardige situatie dat de wettelijke structuur en geïnstitutionaliseerde (verzuilde) praktijk blijft, maar de ratio achter die structuur en praktijk weggevallen is. De schoolbesturen steunen alleen nog op de wet, niet meer op een achterban. De legitimiteit van de macht van het schoolbestuur staat hiermee op de tocht. De gezagsbasis van het schoolbestuur wordt nu afhankelijk van de opstelling van het bestuur zelf, de overheid, de beroepsbeoefenaren en de klanten, in dit geval leerlingen en ouders. Wat doen die? Voor alle partijen gaan we het gedrag o.a. na aan de hand van de gegevens van het onderzoek bij de Stichting Carmelcollege. Voor de (Rijks) overheid putten we uit andere bronnen.

### **De overheid**

Voor de Tweede Wereldoorlog houdt de overheid zich nogal afzijdig van het onderwijs. Zij zorgt voor de financiering en laat de inhoudelijke en me-

thodische vormgeving over aan anderen. Het onderwijsbeleid is administratief beherend. Dat verandert na de Tweede Wereldoorlog. De maatschappelijke betekenis van onderwijs neemt sterk toe. Het wordt (onder meer) een middel om de sociale ongelijkheid te bestrijden en de welvaart te stimuleren. De overheid grijpt verder in. Het beleid wordt constructief. Naoorlogse hoogtepunten daarvan zijn: de invoering van de Mammoetwet, de innovatie van de basisschool, middenschool en participatieonderwijs, de uitbouw van het hoger onderwijs en de Contourennota.

De overheid bemoeit zich niet meer alleen met de financiën, maar ook met de inhoud en vormgeving van het onderwijs. Voorbeelden van centrale regeling door de rijksoverheid zijn: de cursusduur van schooltypen, het lessenrooster, de duur van lessen, de grootte van klaslokalen, primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van onderwijsgeevenden, aantal leerlingen per klas en de wijze van toelating tot het voortgezet onderwijs.

De constructieve onderwijspolitiek gaat vaak zoals uit bovenstaande voorbeelden blijkt ten koste van de bevoegdheden van schoolbesturen.

### **De beroepsbeoefenaren**

De overheid heeft vooral via bureaucratische ingrepen haar invloed binnen de school vergroot. De beroepsbeoefenaren hebben vooral de professionalisering daarvoor gebruikt.<sup>18</sup> Mok stelt dat drie kernvariabelen: kennis, macht en agogische actie verwijzen naar de zingeving van de professie voor de samenleving.<sup>19</sup> Kennis verwijst naar een hoge (meestal universitaire) scholingsgraad, macht naar de beschikking over middelen en bronnen om de doeleinden te bereiken, en agogische actie naar de opstelling van de beroepsbeoefenaren ten aanzien van hun cliënten. Zij behandelen de cliëntbelangen als ware het hun eigen verlangen.

Professionals streven naar een zo groot mogelijke autonomie binnen organisaties; dat wil zeggen de aanzienlijke (of uitsluitende) zeggenschap bij de vaststelling van doeleinden en prestatienormen alsmede de handhaving van die normen.<sup>20</sup> De rechtvaardiging daarvoor zocht men in de agogische actie (cliëntbelangen behandelen als zijn belang) en het hoge kennisniveau (wie is er nu deskundiger?).

In het onderzoek van de Stichting Carmelcollege

komt het autonomie-streven op vele plaatsen op treffende wijze te voorschijn. Ter illustratie drie voorbeelden:

In de oriëntatiefase van het onderzoek noemden de schoolleiders als kernpunt van de bestuurlijke problemen binnen de Stichting de mogelijke bedreiging van de autonomie van scholen door schoolbestuur en stafbureau van de Stichting.<sup>21</sup>

De schoolleiders waren als enige in staat om essentiële fasen van het onderzoek te beïnvloeden; de start van het onderzoek dwongen zij af, het onderzoek van recente conflicten binnen de Stichting wisten zij te voorkomen (alle andere geledingen waren voor), onderzoek binnen de school verboden zij en de publikatie van de analyse van de bestuursnotulen blokkeerden zij op een beslissend moment.<sup>22</sup>

Het laatste voorbeeld: Een representatieve steekproef van leerkrachten van de Stichting is gevraagd naar de gewenste verdeling van taken en bevoegdheden. Het ideaalplaatje is onthullend. De meerderheid van de leerkrachten wenst in alle taakgebieden behalve de planning en bouw van scholen, beslissingsbevoegdheid voor de scholen. Het schoolbestuur hoeft volgens de meerderheid alleen beslissings- en andere bevoegdheden (voorbereiding, uitvoering en evaluatie) te hebben in randgebieden (financieel beheer, relaties met gemeente en inspectie, organisatieontwikkeling van de hele stichting, planning en bouw van scholen). Geen bevoegdheden kent de meerderheid het schoolbestuur toe aan onderwijs, interne schoolorganisatie, personeelbeleid, leerlingaannamebeleid en relaties met ouders.

Als klap op de vuurpijl meent een meerderheid dat ouders zich alleen met de relaties van de Stichting met de ouders mag bemoeien.<sup>23</sup>

Deze gegevens spreken voor zich. Het autonomie-streven van de onderwijsgeevenden maakt van de onderwijsinstelling gesloten systemen.<sup>24</sup>

### **De ouders**

De ouders zijn vertegenwoordigers van de cliënten van de school. Onder invloed van het hernieuwd democratiseringsstreven van de laatste tien jaar zou verwacht kunnen worden dat ouders een grotere invloed krijgen binnen de onderwijsinstellingen. Toch is dat in het algemeen niet zo. De invloed is gering en zal in de toekomst nauwe-

lijks groter worden omdat andere geledingen dat niet of nauwelijks wensen.

Bij de Stichting Carmelcollege bleek dat onder andere uit de huidige en gewenste toekomstige organisatiestructuur en enkele gebeurtenissen rond de begeleiding van dit onderzoek. Eerst het onderzoek. Het onderzoek had een begeleidingscommissie waarvoor aanvankelijk iedereen vergeten had, de ouders ook als geleding voor de commissie uit te nodigen.<sup>25</sup>

In de huidige organisatiestructuur van de Stichting hebben de ouders geen vaste plaats. In het schoolbestuur zitten ze niet en schoolraden of oudercommissies zijn niet door het schoolbestuur verplicht gesteld. Het hangt van de school af of ouders een vorm van inspraak krijgen in het schoolgebeuren.

Voor de centrale taakgebieden; onderwijs, personeelsbeleid en leerlingaanname zien schoolbestuur, schoolleiding en leraren geen taak of slechts een zeer bescheiden rol weggelegd voor ouders. Is er sprake van een bijdrage dan blijft het meestal bij adviseren. De ouders zelf hebben een tikje meer wensen, maar de mate waarin zij zullen slagen dat te effectueren hangt sterk af van de anderen: schoolbestuur en onderwijsgeevenden.

In de gewenste toekomstige structuur van de Stichting krijgen ouders meestal een bescheiden plaats toebedeeld. Het schoolbestuur zou volgens een meerderheid van schoolbestuursleden en schoolleiders benoemd moeten worden door coöptatie en persoonlijke titel. Vertegenwoordiging per geleding vinden zij uit de boze.

De meerderheid van de leerkrachten (70%) wil een schoolbestuur samengesteld uit de diverse geledingen. Een meerderheid van de leerkrachten wenst dat de leerkrachten<sup>26</sup> (87,4%), de schoolleiding(en)<sup>26</sup> (85,8%), de ouders (70,1%) en het niet onderwijzend personeel<sup>26</sup> (54,8%) in het schoolbestuur moeten zitten.<sup>27</sup> De ouders laten hun voorkeur enigszins in het vage. Zij zijn voor een vertegenwoordiging per school, maar de gekozen personen zitten wel op persoonlijke titel. In schoolraden per school willen alle geledingen de ouders een plaats geven. De schoolraad zelf krijgt meestal adviserende bevoegdheden. Kort en goed: de ouders hebben en krijgen een bescheiden plaats in de organisatie van deze onderwijsinstelling.<sup>28</sup>

### Het schoolbestuur

Ontzuiling, bureaucrativering, professionalisering en constructief onderwijsbeleid knabbelen aan het schoolbestuurlijke gezag. Zo sterk zelfs dat van een gezagscrisis gesproken kan worden.<sup>29</sup>

De strijd ontbrandt wie het binnen de school voor het zeggen heeft. Hoe stelt het schoolbestuur zich in deze op. Marx schetst drie bestuurstypen: het beleidvormende, uitvoerende en het toezieende bestuur.<sup>30</sup>

*Beleidvormende besturen* nemen besluiten inzake het voorwaardenscheppend beleid (met name de statutaire en organisatorische condities, de huisvesting, de financiën en de arbeidsvoorwaarden) en inzake het professionele beleid, dat wil zeggen het functioneren van de beroepskrachten als groep, de taakuitvoering door de instelling en de samenhang van taken. De directeur/directie bereidt de besluiten voor, maar het bestuur beslist. Deze besluiten zijn zodanig en de organisatie is zodanig dat de besluiten ook verwerkelijkt kunnen worden in de instelling en met name op het uitvoerende vlak.

*Uitvoerende besturen* nemen veel meer besluiten die rechtstreeks de uitvoering betreffen. Het bestuur treedt dan zelf sterk op als de hoogste dagelijkse leiding. De mogelijkheden voor de eventueel aanwezige directeur om mede het beleid te bepalen zijn klein.

*Het toezieend bestuur.* De gehele beleidvorming wordt dan overgelaten aan de directeur/directie en aan de staf van beroepskrachten. Het bestuur neemt voornamelijk de statutair voorgeschreven besluiten, zoals de vaststelling van de begroting en de jaarrekening, de benoeming van de directeur(en) en het beslissen in noodgevallen.

De eerste twee typen zijn schoolbesturen met een actieve opstelling, het laatste is passief. Voor een actieve opstelling zal meestal nodig zijn een nieuwe achterban te creëren. Het schoolbestuur moet een draagvlak krijgen om te kunnen besturen. Het passieve type heeft dat draagvlak meestal niet nodig, omdat vermeden wordt het gezag uit te oefenen.

Marx beweert dat toezieende besturen het meest voorkomen. Wij meenden dat binnen de Stichting Carmelcollege het schoolbestuur ook het meest overeenstemt met dit type. Dat hebben we getoetst. Daarvoor zijn een aantal hypotesen uitge-

werkt over gedrag en verschijningsvorm van een toezieend schoolbestuur. De hypotesen vallen uiteen in vier groepen: algemene kenmerken (b.v. vergaderfrequentie, agendering, selectie nieuwe bestuursleden), informatie verschaffing aan schoolbestuur en initiatiefrichting, aard van de problemen die in bestuursvergadering besproken worden, en aard van de besluitvorming.

Om een idee te geven van de hypotesen volgen hieronder de hypotesen over de besluitvorming. Het schoolbestuur beoordeelt alleen voorgestelde oplossingen.

In overeenstemming met de initiatiefnemer wordt beslist, tenzij verzet wordt aangetekend. Dan zal het schoolbestuur in eerste instantie proberen een besluit uit te stellen om afstel te bewerkstelligen. Komt het niet tot uitstel of afstel dan zal slechts in geval van nood (b.v. door dwang van de tegenpartijen) een besluit vallen. In dat geval zal de beleiduitvoerder meestal de doorslaggevende stem hebben. Per taakgebied is gespecificeerd wie beleiduitvoerder is.

Het schoolbestuur houdt zich niet bezig met het bepalen van doelen voor de nabije toekomst, een daarbij behorende gedragslijn (policy) en kader of randvoorwaarden waarbinnen de organisatie moet functioneren (constraints). Er is kortom geen sprake van een strategische planning.

Alle (in totaal elf) hypotesen zijn getoetst aan de hand van vertrouwelijke bestuursnotulen met bijlagen. De toetsing laat zien dat de hypotesen vrijwel steeds bevestigd worden. Alleen in grotere zaken dwingen anderen – vooral schoolleiders – het schoolbestuur ertoe beleidvormend op te treden. Overigens komt dat maar zelden voor.

Opvallend aan dit schoolbestuur is dat bij de positieve opstelling ook hoort de volstrekte passiviteit om een achterban voor het schoolbestuur op te bouwen of te versterken. Dat blijkt onder andere uit de bestuurssamenstelling die nog geheel bestaat uit notabelen uit katholieke kring (advocaat, hoogleraar, oud-rector, managers, gemeentesecretaris, echtgenote van burgemeester enz.) gekozen via coöptatie op persoonlijke titel.

Men zet geen stappen om dat te democratiseren of om op een andere manier de democratisering binnen de onderwijsinstelling van de grond te tillen. Het schoolbestuur laat alles zoveel mogelijk over aan de beroepsbeoefenaren.

### Consequenties

De gezagscrisis binnen de onderwijsinstellingen daagt overheid, schoolbesturen, beroepsbeoefenaren en cliënten (ouders/leerlingen) uit een nieuwe legitimiteitsbasis te zoeken. Verschillende maatschappelijke processen, die voor een gedeelte debet zijn aan de gezagscrises, kunnen — indien doorgezet — een nieuwe grondslag vormen voor de legitimiteit van het gezag. Zeker het constructieve onderwijsbeleid, de professionalisering en de democratisering zijn van die processen. Het lijkt erop dat professionalisering met democratisering vooral (of alleen) ten gunste van leerkrachten de overhand krijgt. Dit komt op de eerste plaats omdat de overheid op landelijk niveau geen (of weinig) invloed krijgt op de bestuurlijke verhoudingen binnen onderwijsinstellingen.<sup>31</sup> De recente praktijk laat dat zien. Beperken we ons tot het voortgezet onderwijs, dan wordt dat duidelijk rond de discussies over het wetsontwerp van v. Kemenade, Poppe en Worrell over de medezeggenschap in het onderwijs en de voorstellen om de commissie-Van der Burg. In al deze discussies brengt het CDA naar voren dat de overheid niet het recht heeft in te grijpen in de bestuursstructuur in verband met de vrijheid van onderwijs.<sup>32</sup> In het onderwijs werd het CDA vaak gesteund door de VVD. Inmiddels is de VVD bij de discussies over de voorstellen van de commissie-Van der Burg op een lijn gekomen met de PvdA.<sup>33</sup> Het moet echter worden betwijfeld of op landelijk niveau het ingrijpen in de bestuursstructuur van onderwijsinstellingen ooit verder zal komen dan de verplichting om een adviserende schoolraad te hebben die bestaat uit personeel, ouders en leerlingen.

De koepelorganisaties zijn zo sterk dat overheidsingrijpen in de bestuurlijke sfeer wordt tegengehouden.

De koepelorganisaties werken als een schild tegen overheidsinvloed in de bestuurlijke sfeer van de scholen. Dat schild scheidt ruimte binnen de onderwijsinstellingen. Dat gaat vaak samen met schoolbesturen die een passieve houding aannemen; toeziende schoolbesturen zijn volgens Marx dominant. Cliënten staan ook zwak. Ouders en leerlingen roeren zich nauwelijks op school. De beroepsbeoefenaren zijn als enige actief. Zij streven naar grotere professionele autonomie. Democratisering kan daarbij behulpzaam zijn. Als dat zo is — b.v.

bij de wens om als personeel in het bestuur te kunnen zitten — bepleiten de professionals dat krachtig. Deze ontwikkeling voert tot een bestuursituatie van de *deskundigen*; in zijn zuivere vorm een technocratisch bestuursmodel. Publieke invloed via overheid of consumentenorganisatie (ouders/leerlingen) ontbreekt grotendeels. Onderwijsinstellingen zijn en blijven gesloten systemen, de beroepsbeoefenaren hebben het alleen voor 't zeggen. Conflicten komen daardoor weinig voor.

### Noten

<sup>1</sup> De Stichting Carmelcollege, gevestigd in Hengelo (Ov.), is een rooms-katholieke onderwijsinstelling met 14 scholen voor voortgezet onderwijs. De scholen liggen gespreid over het land, met een concentratie in Twente. Naar onderwijsvorm zijn het scholengemeenschappen en categorale scholen voor algemeen voortgezet onderwijs (9x VWO/HAVO, 2x VWO/HAVO/MAVO, 2 MAVO, 1x HAVO/MAVO). In totaal zitten op deze scholen ongeveer 13.000 leerlingen en heeft de Stichting bijna 1000 personeelsleden.

<sup>2</sup> Smets, P., Bakker, N., *De organisatie van de Stichting Carmelcollege*, Nijmegen, ITS 1979.

<sup>3</sup> In het voortgezet onderwijs is dit recht overigens aan stevige banden gelegd in de planprocedure. De 'planprocedure' is een 'gentlemen's agreement' tussen de koepelorganisaties en het ministerie van onderwijs, waarin nauwkeurig de stichting van scholen met de bijbehorende signatuur is vastgelegd. Zie ook: de Jonge, J., 'De praktijk van de planprocedure', in: Box, L. e.a. (red.), *Vrijheid van onderwijs*, Nijmegen, Link 1977.

<sup>4</sup> Van Doorn, J. A. A., De beheersbaarheid van de verzorgingsstaat, in *Beleid en Maatschappij*, mei 1977, p. 120.

<sup>5</sup> Vergelijk: Lijphart, A., *Verzuiling, participatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1976 p. 28.

Schendelen, M. v., Verzuiling en restauratie in de Nederlandse Politiek, in *Beleid en Maatschappij*, febr. 1978, no. V 2, p. 42.

<sup>6</sup> Vergel. Lijphart, o.c., Van Schendelen, o.c., en Daalder, H., *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1974.

<sup>7</sup> Daalder, o.c., p. 13 spreekt in dat verband over een regentenmentaliteit; een gevoel, in gedrag en gedachten van vele Nederlandse bestuurders aanwijsbaar, dat 'Gezag zichzelf legitimeert'.

<sup>8</sup> Lijphart, o.c., p. 12.

<sup>9</sup> v. Kemenade, J., *De katholieken en hun onderwijs*, Meppel 1968.

- <sup>10</sup> *O.c.*, p. 221.
- <sup>11</sup> *O.c.*, p. 229.
- <sup>12</sup> *O.c.*, p. 96.
- <sup>13</sup> *O.c.*, p. 126 tabel 4.2.3.
- <sup>14</sup> *O.c.*, p. 115, tabel 4.1.5.
- <sup>15</sup> Zie: Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal Cultureel Rapport 1976*, p. 256. Laat zien dat sinds 1966 degenen die zich tot een kerkgenootschap rekenen de godsdienstige grondslag van de lagere school minder belangrijk zijn gaan vinden.
- Zie ook: Berg, J. v. d., Molleman, H. A. A., *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen a.d. Rijn 1974.
- Wersch, P. van, *Democratisering van het bestuur van non-profit instellingen*, Alphen a. d. Rijn 1979, p. 35, e.v. Van Doorn, *o.c.*, p. 121.
- <sup>16</sup> Wersch laat zien dat tussen verzuilde en niet-verzuilde of algemene organisaties in het onderwijs in de loop der tijd nauwelijks verschuivingen optreden, *o.c.* p. 36 e.v.
- <sup>17</sup> Zie: Akkermans, P. W. C., Artikel 208 van de grondwet: een labyrint?, in Box, L. e.a., *o.c.*
- <sup>18</sup> Vergelijk onder andere: Commissie van der Burg, *Rapport van de Commissie inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen*, Den Haag 1977, p. 36.
- Idenburg Ph. A., Vragen en kanttekeningen bij een voortgaande discussie, in *Overheid en particulier initiatief*, Den Haag 1976, p. 25. Van Doorn, J. A. A., *o.c.*, p. 121.
- Peper, A., Beheersproblemen in de welzijnssector, in *Beleid en Maatschappij*, mei 1977, p. 136.
- Wersch, *o.c.*, p. 28 e.v.
- <sup>19</sup> Mok, A. L., *Beroepen in actie*, Meppel 1973, p. 25 e.v.
- <sup>20</sup> De Moor, R. A. de, De universiteit, een professionele organisatie, in *Sociale wetenschappen*, jg. 10, no. 4, 1967, p. 253.
- <sup>21</sup> Smets, Bakker, *o.c.*, p. 18.
- <sup>22</sup> *O.c.*, p. 1, 47, 88/143, 146.
- <sup>23</sup> *O.c.*, p. 92.
- <sup>24</sup> Van Doorn, J. A., *o.c.*, p. 122.
- <sup>25</sup> Smets, Bakker, *o.c.*, p. 131.
- <sup>26</sup> Momenteel wettelijk nog onmogelijk.
- <sup>27</sup> De gegevens bevestigen wederom het autonomie streven van de beroepsbeoefenaren.
- <sup>28</sup> In het proefschrift van Peters, J. J., *Ouderparticipatie een innovatie?*, Groningen 1979, staat een onderzoeksresultaat dat het geschetste beeld in hoge mate bevestigd. Peters heeft onderzoek gedaan naar ouderparticipatie op de lagere school. In het algemeen is de ouderparticipatie daar veel verder ontwikkeld dan in het voortgezet onderwijs. Gesteld zou kunnen worden dat resultaten daar het maximum van het voortgezet onderwijs markeren.

Peters vindt dat ouders en leerkrachten met ouderparticipatie nauwelijks gericht zijn op inspraak en medezeggenschap van ouders (p. 163). Men is meer gericht op hand- en spandiensten. De bemoeienis met de inhoud van het onderwijs stellen ouders en leerkrachten niet op prijs.

<sup>29</sup> Idenburg, *o.c.*, p. 21.

Hoogendijk, W., Van Verzuiling naar decentralisatie, in: NRMW o.s. 46.

Wersch, *o.c.*, p. 56 e.v.

<sup>30</sup> Marx, E. C. H., De taakopvatting van besturen en instellingen, in: *Volksopvoeding*, 17e jg., Groningen, Wolters Noordhoff 1968, p. 206 e.v.

<sup>31</sup> Zie voor een overzicht van op stapel staande wetten: Wersch, *o.c.*, p. 263 e.v.

<sup>32</sup> De WUB bewijst het tegendeel. Zie voor een discussie hierover: Wersch, *o.c.*, p. 282 e.v.

<sup>33</sup> NRC, 4 september 1979, p. 7.