

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Den Haag  
16 maart 2004

Ons kenmerk  
VO/B&B/2004/7408

Uw brief van  
9 februari 2004

Onderwerp  
Vragen van de leden

Hierbij zend ik u het antwoord op de vragen van de leden van uw Kamer inzake schoolgrootte.

De vragen werden mij toegezonden bij uw boven aangehaalde brief.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

... **Schoolgrootte en kwaliteit**

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg  
Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>[1]</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brieven van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de brief d.d. 24 april 2003 (OCW0300325) ter aanbieding van twee rapporten over schoolgrootte en over de brief d.d. 21 november 2003 (OCW0301057) met de beleidsreactie van de minister inzake schoolgrootte en kwaliteit, enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.  
Bij brief van ... heeft de minister deze beantwoord.

De voorzitter van de commissie  
Cornielje

Adjunct-griffier van de commissie  
Boeve

## I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het schrijven van de minister inzake schoolgrootte en kwaliteit en de achterliggende onderzoeken. Deze leden hechten zeer aan kleinschaligheid en de menselijke maat in het onderwijs. Daarom zijn de leden verheugd over het feit dat ook de minister kiest voor kleinschalig onderwijs. Het rapport van de Onderwijsinspectie 'Schoolgrootte en kwaliteit. Groot in kleinschaligheid'(bijlage bij ocw0301057) biedt naar het oordeel van deze leden de mogelijkheid om deze keuze voor kleinschalig onderwijs handen en voeten te geven in het onderwijsbeleid.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende stukken en hebben hierbij nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de minister op de twee rapporten. De leden wensen over de reactie van de minister, die het karakter heeft van een voortgangsrapportage, een aantal vragen te stellen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsreactie inzake schoolgrootte en kwaliteit. De leden hechten buitengewoon veel belang aan kleine scholen. Die kleinschaligheid geldt zowel voor scholen als voor vestigingen als voor gebouwen. Met kleine scholen is de kans het grootst dat schoolleiding, leraren en leerlingen elkaar werkelijk kennen. Grote scholen leiden tot anonimiteit en zijn alleen al daardoor afkeurenswaardig. Grote scholen leiden bovendien tot meer bureaucratie en overbodig (midden-)management, zo stellen deze leden.

Ook de leden van de D66-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen over het rapport van de Onderwijsinspectie en de beleidsreactie hierop.

De leden van de SGP-fractie hebben waardering voor het belang dat de minister hecht aan de menselijke maat op scholen.

### Definitie van schoolgrootte

De leden van de SP-fractie vragen wat de minister eigenlijk wil als het gaat om schoolgrootte. Enerzijds kiest het kabinet voor kleinschalig onderwijs, anderzijds blijven concrete maatregelen uit. De minister definieert ook niet wat kleinschalig onderwijs is. De minister schrijft dat zij blijft streven naar de school op menselijke maat, maar zij geeft daarvan geen definitie. Kan zij aangeven hoeveel leerlingen

maximaal in een schoolgebouw mogen zitten? Wat vindt zij van 200 leerlingen maximaal per basisschoolgebouw, en 600 leerlingen maximaal per schoolgebouw voor voortgezet onderwijs? Zolang de minister hierop geen antwoord wil geven omdat ook andere factoren een rol zouden spelen, zal werkelijke schaalverkleining uitblijven, vinden de leden van deze fractie.

### Resultaten van de onderzoeken

De leden van de CDA-fractie zijn verrast over het feit dat er geen verschillen zijn te constateren tussen scholen van verschillende grootte, samenstelling of inrichting. In de ogen van deze leden zegt dat veel over de werkwijze van leraren en anderen in het onderwijs. Blijkbaar weten zij in iedere omstandigheid een goede leeromgeving te creëren, zo concluderen deze leden met waardering. Natuurlijk zijn er per indicator wel verschillen te ontdekken en zo kan het rapport van de Onderwijsinspectie scholen de basis bieden voor keuzes in de organisatie en inrichting van hun onderwijs. Leidt dit bij de minister tot een actief en structureel voorlichtingsbeleid, zo vragen de leden van bovengenoemde fractie.

Verder valt het de leden op dat er, wanneer er gekeken wordt naar het aantal leerlingen per vestiging, maar weinig scholen zijn met een groot leerlingenaantal. Kan de minister aangeven of er in de afgelopen jaren in de omvang van de schoolvestigingen een trend is te bespeuren. Deze leden veronderstellen dat er gekomen wordt tot schaalverkleining per vestiging of zelf per gebouw.

Voor de aan het woord zijnde leden was het opvallend dat middelgrote scholen relatief minder goed scoren. Deelt de minister de mening van de experts uit het Inspectierapport dat dit samenhangt met de geringere mogelijkheden tot specialisatie en minder organisatorische mogelijkheden, willen deze leden weten.

Voorts vragen deze leden of er ook nog een relatie is tussen schoolgrootte en de mogelijkheid om bijvoorbeeld optimaal invulling te kunnen geven aan de inrichting van het onderwijs, in het bijzonder de Tweede Fase van het voortgezet onderwijs. Leiden de recente voorstellen naar het oordeel van de minister tot schaalvergroting en hoe tracht de minister dit te voorkomen, zo vragen de leden van bovengenoemde fractie.

Vervolgens vragen de leden of er bij het beoordelen van de relatie schoolgrootte en kwaliteit ook nog een verschil is te constateren tussen zelfstandige scholen en scholen die onderdeel uitmaken van een groter bestuurlijk verband. Deze leden achten dit voor het onderwijs en de politiek ook een relevante factor.

De leden van deze fractie constateren met tevredenheid dat in het Inspectierapport ook de samenstelling van de school is betrokken. Het betreft hier echter de schoolsoort maar niet de aard van de leerling. De aan het woord zijnde leden vragen of er inzicht is in de vraag in hoeverre het aandeel zorgleerlingen of achterstandsleerlingen op een school van invloed is op de kwaliteit van de school. Daarnaast is natuurlijk relevant of zorgleerlingen en achterstandsleerlingen op scholen van een bepaalde grootte beter ondersteund worden.

De leden vragen voorts of de minister kan aangeven of voor het primair onderwijs vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn. Zo ja, wat is in deze sector de feitelijke situatie in cijfers en hoe is de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit? De leden veronderstellen dat de omvang van de school in het primair onderwijs van nog meer belang is voor de beleving van de kinderen en ouders.

De leden willen weten of er in de cijfers ook nog verschillen tussen scholen van verschillende richting zijn te ontdekken. Diezelfde vraag stellen deze leden ten aanzien van de aard van de gemeente of regio waarin de scholen zijn gehuisvest. Dat laatste is naar het oordeel van de leden zeer relevant, daar de scholen bij hun onderwijshuisvesting afhankelijk zijn van de medewerking van gemeenten. Streven gemeenten ook naar kleinschalig onderwijs en in hoeverre biedt de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) daartoe ook voldoende ruimte, zo vragen de leden. Dit vragen deze leden met name ten aanzien van de bekostigingsvoorwaarden voor nevenvestigingen. Is het niet zo dat het ontbreken van een vaste voet voor de huisvesting van nevenvestigingen het in stand houden of stichten van nevenvestigingen ontmoedigt, zo vragen de leden. Deze leden achten dat ongewenst.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit het rapport van de Onderwijsinspectie naar voren komt dat er geen eenduidig antwoord is te geven op de vraag of de schoolgrootte een bepalende factor is voor de kwaliteit van de scholen. Kan de minister aangeven of de voorgenomen verfijning in het

Inspectieonderzoek zal leiden tot een beter inzicht in het antwoord op de vraag naar de relatie tussen schoolgrootte en de kwaliteit van het onderwijs, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de VVD-fractie wijzen op de conclusie van de Onderwijsinspectie die luidt: "uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidig antwoord is te geven op de vraag of schoolgrootte een bepalende factor is voor de kwaliteit van scholen". Hoe rijmt zich dit met de opmerking op pagina 3 van de brief van de minister waar staat dat "de uitkomsten van de onderzoeken geven voor dit moment geen negatieve gevolgen aan voor de kwaliteit van het onderwijs op vestigingen met veel leerlingen", zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen al jaren aandacht voor de menselijke maat op scholen. Scholen en klassen die klein genoeg zijn om voldoende aandacht te kunnen geven aan iedere leerling, dragen bij aan een prettiger schoolklimaat en daardoor aan een gevoel van veiligheid. Deze overtuiging is voortgekomen uit onze eigen onderwijsvisie, vele verhalen uit de praktijk van ouders en leraren en vanuit positieve resultaten van Amerikaans onderzoek naar kleine scholen. De leden vinden het dan ook opmerkelijk te noemen dat de Onderwijsinspectie geen significante verschillen in kwaliteit heeft kunnen constateren tussen kleine en grote scholen. Nog opmerkelijker is dat de minister kennis neemt van deze conclusie en toch kleinschaligheid wil blijven stimuleren.

Zoals gezegd ondersteunen de leden de beleidskeuze van de minister van harte. Maar, zo vragen zij, waarom is zij tot deze keuze gekomen? Op welke gronden kiest zij toch voor het blijven stimuleren van kleinschaligheid ondanks de conclusie van de Onderwijsinspectie dat dit niets uit zal maken voor de kwaliteit? Heeft zij meegewogen dat ouderorganisaties aangeven zeer te hechten aan kleinschalig georganiseerd onderwijs? En heeft zij meegewogen dat afvallers in het beroepsonderwijs aangeven dat grootschaligheid een rol speelde bij die uitval? Daarnaast bleek uit onderzoek van de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB) dat deelnemers van regionale opleidingscentra (roc's) grootschaligheid negatief duiden.

De leden wijzen voorts op een artikel uit het Onderwijsblad van vorig jaar, waarin een vergelijking tussen de Verenigde Staten en Nederland betreffende kleinschaligheid werd gemaakt. Een van de conclusies van die vergelijking was dat de uitkomsten van Amerikaans onderzoek wel degelijk grote kwaliteitsverschillen lieten zien. Maar, zo stellen de leden, in dat onderzoek waren slechts nieuwe kleine scholen gemeten. Zij vragen de minister of zij het mogelijk acht dat de uitkomst van het Inspectieonderzoek te maken heeft met het feit dat de meeste nieuwe scholen (met vaak een nieuw gebouw en materialen bijvoorbeeld) grote scholen zijn?

Uit het Inspectierapport blijkt voorts dat er te veel aspecten van kwaliteit te onderscheiden zijn en dat de manieren waarop scholen zich organiseren en inrichten te divers zijn om tot een duidelijk antwoord te kunnen komen. De leden van deze fractie willen weten of dit betekent dat een beperktere onderzoeksvraag wel tot een duidelijk antwoord had kunnen leiden. Bijvoorbeeld: is schoolgrootte van scholen voor voortgezet middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) in middelgrote en grote steden een bepalende factor voor kwaliteit? Of zou het nuttig zijn de verschillende aspecten van kwaliteit te beperken? De leden zouden graag zien dat er nader wetenschappelijk onderzoek komt naar dit soort deel terreinen. De conclusie van de leden van deze fractie is dat zij de minister ondersteunen in haar beleidsvoornemens, maar dat zij haar keuze graag nader onderbouwd willen zien.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat met betrekking tot dit onderwerp niet alleen de objectieve kwaliteitscriteria, maar ook de ervaring van de betrokkenen een rol dienen te spelen. Zij vragen of de minister die mening deelt.

Vervolgens merken de leden op dat de minister de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit met name beziet op het niveau van de gebouwen. Zij hebben begrip voor de argumentatie daarachter, maar wijzen erop dat de ervaring van leerlingen zich niet alleen richt op wat er binnen de gebouwen plaatsvindt, maar dat ook op de ruimte rond de gebouwen en de verkeersstromen naar de gebouwen daarbij relevant zijn. In het geval van een vestiging met meerdere gebouwen geven deze als geheel doorgaans wel een meer massale indruk dan de afzonderlijke gebouwen. Welke betekenis hebben deze aspecten voor het niveau (gebouw of vestiging) waarop de minister de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit beoordeelt, zo vragen zij.

De leden van deze fractie wijzen tenslotte op de constatering dat de specifieke leerlingenbegeleiding en de algehele kwaliteitszorg bij kleine scholen als minder wordt beoordeeld. Zij vragen of dit niet als

achtergrond kan hebben dat in kleine scholen de begeleiding van leerlingen en andere aspecten van kwaliteitszorg veel meer informeel en daarmee misschien zelfs adequater gestalte krijgt.

### **Reactie op de huidige situatie in cijfers**

Met waardering constateren de leden van de CDA-fractie dat de minister blijft streven naar de school op menselijke maat. Toch vragen deze leden, de uitkomsten van het Inspectierapport in ogenschouw nemend (waarin geen verschil in kwaliteit is te constateren), wat daarvoor nog de grond is. De leden willen in ieder geval vast houden aan het streven naar kleinschaligheid en menselijke maat. Daarbij overwegen zij, naast de reeds genoemde argumenten, dat kleinschaligheid ook nodig is om schoolnabijheid in de leefomgeving van het kind mogelijk te maken. Een aspect dat in de stukken niet belicht is maar voor ouders en leerlingen zeer relevant is.

De leden van voornoemde fractie onderschrijven de keuze voor het uitgangspunt van het aantal leerlingen per gebouw. Dat is de belevingswereld van de kinderen, ouders en medewerkers. Heeft de minister voor de omvang van het aantal leerlingen per gebouw een streefcijfer voor ogen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Overigens, kunnen de leden zich voorstellen dat ook de aard en inrichting van het gebouw relevante factoren zijn bij het nader onderzoek van de Onderwijsinspectie.

### **Vervolgacties**

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de noodzaak van vervolgonderzoek en wijzen daarbij ook op een aantal elementen die zij hierboven hebben ingebracht. Zo denken zij aan de sector primair onderwijs, de invloed van de bestuursstructuur en de aard en rol van de gemeenten. Overweegt de minister nog meer acties die daadwerkelijk kunnen leiden tot kleinere schoolgebouwen? Deze leden zijn vooral benieuwd naar de vraag of en hoe de huidige en toekomstige bekostigingscriteria de schoolgrootte beïnvloeden. Bekostiging maakt het het bevoegde gezag namelijk mogelijk om daadwerkelijk te kunnen kiezen voor kleinschalig onderwijs. De leden zijn van oordeel dat scholen de mogelijkheid moeten hebben om te kiezen voor kleinschalig onderwijs. Kan de minister per sector inzicht verschaffen in de invloed van bekostigingscriteria en daarbij ook aangeven of zij aanpassingen noodzakelijk acht, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de minister in haar brief aangeeft dat zij met het veld in gesprek gaat over hun opvattingen rond de "school op menselijke maat". Betekent dit dat er tot op heden nog geen gesprekken met de minister over dit onderwerp zijn gevoerd? Kan de minister aangeven met welke organisaties zij over dit onderwerp wil in gesprek gaan en kan de minister aangeven op welke termijn de Kamer zal worden ingelicht over de uitkomsten van deze gesprekken? Heeft de minister zelf een idee van de schaal die een menselijke schaal inhoudt, waarmee zij het gesprek zal ingaan, zo vragen de leden.

Ook vernemen de leden graag of de minister voornemens is om ook bronnen afkomstig van buiten het onderwijs, bijvoorbeeld gemeenten, politiekorpsen, bureau HALT (Het ALTERNatief), op enigerlei wijze te betrekken bij de meningsvorming rondom "wenselijke" schoolgrootte?

Tenslotte, tijdens het Algemeen Overleg van 3 december jl. inzake 'veiligheid op school' (Kamerstuknummer 27451, nr. 30) is gesproken over pilots en het effect van het kleinschalig organiseren van activiteiten binnen grotere scholen. Kan de minister aangeven op welke wijze de uitkomsten van deze pilots betrokken zullen gaan worden bij een evaluatie van de wenselijke schoolgrootte, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de minister aangeeft het onderzoek naar de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit verder te zullen verfijnen. Zal de minister ook verder onderzoek doen naar het gevoel van onveiligheid bij docenten en leerlingen op kleine, middel en grote scholen, vragen zij. Ook willen zij weten of de minister de Onderwijsinspectie zal vragen om aan instanties als de gemeenten, politiekorpsen en bureau HALT de vraag voor te leggen of zij grote scholen net zo veilig vinden als kleine scholen? Wat is de reden dat de minister deze instanties bij de twee voorliggende onderzoeken niet betrokken heeft op het voor kwaliteit van scholen belangrijke onderwerp van veiligheid, vragen de leden van deze fractie. Grote scholen met kleinschalige bouwkundige en organisatorische vormgeving worden door de minister op dit moment al gestimuleerd. Ook deze leden

refereren aan het bovengenoemde Algemeen Overleg van 3 december over veiligheid op scholen waar gesproken is over pilots kleinschalig organiseren van activiteiten binnen grote scholen. De leden van deze fractie vragen of de minister kan aangeven of zij in feite al een beleidskeuze heeft gemaakt voor grote scholen die op bovenstaande wijze zullen worden ingericht. Zo ja, kan de minister toelichten waarom zij daarom nog noodzaak ziet om verdergaand verfijnd onderzoek door de Onderwijsinspectie te laten plaatsvinden, zo vragen de leden. Ook willen zij weten of de minister, gezien de recente ontwikkelingen omtrent geweld en toegenomen gevoel van onveiligheid op scholen, nog steeds achter de volgende opmerking staat: "Hoewel de schoolgrootte op dit moment niet voor problemen zorgt (...)" .

## II Reactie van de minister

Het verheugt mij dat ook binnen uw Kamer het belang van de school op menselijke maat wordt onderkend en gewaardeerd. Voorop staat voor mij dat leerlingen in een vertrouwde en veilige omgeving kwalitatief goed onderwijs dienen te genieten. Scholen zijn hier zelf primair verantwoordelijk voor. Het blijkt dat scholen hier al goed mee bezig zijn, door organisatorisch en bouwkundig kleinschaligheid te realiseren. Ik vind het mijn taak om dit te blijven stimuleren en faciliteren.

De onderzoeken die ik u gestuurd heb, geven een beeld van de relatie tussen de schoolgrootte en de kwaliteit van het onderwijs. Uit deze onderzoeken blijkt dat er op dit moment geen grote verschillen te vinden zijn tussen grote en kleine scholen wat betreft de algehele kwaliteit van het onderwijs. Kleine, middelgrote en grote scholen doen het over het algemeen even goed. Op enkele onderliggende kwaliteitskenmerken zijn wel enkele nuances te vinden. Zo realiseren kleine scholen een wat betere didactiek. Hun specifieke leerlingenbegeleiding en algehele kwaliteitszorg worden als minder beoordeeld. Kleine scholen voor algemeen vormend onderwijs worden door de leerlingen meer gewaardeerd dan hun grotere tegenhangers. Grote scholen die leerlingenstromen splitsen in gebouwen of units, combineren een goed oordeel op didactische aspecten met een sterkere leerlingenbegeleiding en komen qua uitstraling ook wat positiever uit de bus. De middelgrote scholen vallen een beetje tussen wal en schip. Zij steken op geen enkel kwaliteitsaspect boven de kleine en grote scholen uit.

Naar mijn opvatting is het aantal leerlingen per gebouw in eerste instantie bepalend voor de beleving door de leerlingen en ouders van de school, en niet het aantal leerlingen van de school als bekostigingseenheid, het BRIN-nummer, of het aantal leerlingen per vestiging. Ik vind daarnaast de inrichting van een schoolgebouw erg belangrijk. Immers, zelfs binnen een groot gebouw met veel leerlingen kan kleinschaligheid bewerkstelligd worden door een kleinschalige bouwkundige en organisatorische vormgeving.

Ik wil in de beantwoording van de vragen een aantal zaken verhelderen die bij de leden vragen hebben opgeroepen.

### Definitie van schoolgrootte

De leden van de SP-fractie vragen wat ik eigenlijk wil als het gaat om schoolgrootte. Enerzijds kiest het kabinet voor kleinschalig onderwijs, anderzijds blijven concrete maatregelen uit.

Zoals hierboven aangegeven, geven de onderzoeken van de Inspectie en van DHV geen negatieve gevolgen aan voor de algehele kwaliteit van het onderwijs op vestigingen met veel leerlingen. Daarnaast nemen scholen zelf al vaak organisatorische en bouwkundige maatregelen om de kleinschaligheid van het onderwijs te realiseren. Ingrijpende en dwingende maatregelen zijn daarom mijns inziens niet nodig. Wel wil ik de school op menselijke maat blijven stimuleren. Zo heb ik de brochure van DHV en KPC onder scholen verspreid om ideeën over de kleinschaligheid in bouwkundige en organisatorische vormgeving te stimuleren.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel leerlingen maximaal in een schoolgebouw mogen zitten. Ook de leden van de CDA-fractie willen weten of ik een streefcijfer voor ogen heb voor de omvang van het aantal leerlingen per gebouw.

Voorop staat voor mij kwalitatief goed onderwijs in een vertrouwde en veilige omgeving. Twijfelachtig is of dit streven gediend is met het geven van een streefcijfer voor het aantal leerlingen in een schoolgebouw. De inrichting van een gebouw kan heel kleinschalig zijn, waardoor het totaal aantal leerlingen in een schoolgebouw weinig zegt over de beleving van de leerlingen op dit punt.

Wat betreft de wensen van de ouders voor kleinschalig onderwijs kan ik het volgende melden. Zoals ik ook in mijn brief (VO/B&B/2004/6827) over schoolkeuze motieven van ouders en leerlingen aangeef, geven ouders als ideale grootte voor een school voor het voortgezet onderwijs 644 leerlingen op, met een minimum van 430 leerlingen en een maximum van 1000 leerlingen. Een nipte meerderheid van de ouders kiest voor kleinere scholen, maar een wat grotere meerderheid kiest echter voor de voordelen van brede scholengemeenschappen. Hier zit ook een spanning. Beleidsmatig ben ik er niet voor dat de huidige brede scholengemeenschappen weer omgezet worden in de veel kleinere categorale scholen. Immers voor de leerling zijn er veel voordelen op het gebied van doorstroming en voorkomen van zittenblijven verbonden aan het bezoeken van een brede scholengemeenschap. Anderzijds wekt elke brede scholengemeenschap (vbo/mavo/havo/vwo) de indruk 'groot' te zijn. Er is immers sprake van vier schoolsoorten. Om elke schoolsoort een stevige basis te bieden zijn er 300 à 400 leerlingen nodig per schoolsoort. Dit komt in totaal neer op tenminste 1200 à 1600 leerlingen voor een brede scholengemeenschap. Het totale onderwijsaanbod hoeft natuurlijk niet op één vestiging, laat staan in één gebouw, plaats te vinden. Bovendien kan door middel van kleinschaligheid binnen een gebouw toch de school op menselijke maat gerealiseerd worden. Daarom lijkt mij een streefcijfer voor het aantal leerlingen per gebouw niet zinvol.

### **Resultaten van de onderzoeken**

De leden van de CDA-fractie vragen of het rapport van de Onderwijsinspectie tot een actief en structureel voorlichtingsbeleid leidt. Het rapport kan scholen de basis bieden voor keuzes in de organisatie en inrichting van hun onderwijs.

De brochure van DHV en KPC is al actief verspreid onder scholen. Dit omdat deze brochure een groot aantal praktische en boeiende voorbeelden van de relatie tussen organisatorische uitgangspunten en bouwkundige vormgeving bevat. Ook het rapport van de Inspectie zal verspreid worden onder de scholen.

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat er, wanneer er gekeken wordt naar het aantal leerlingen per vestiging, maar weinig scholen zijn met een groot leerlingaantal. De leden van deze fractie vragen zich af of er in de afgelopen jaren in de omvang van de schoolvestigingen een trend is te bespeuren.

Wanneer gekeken wordt naar de periode 1996 – 2000 zijn de volgende ontwikkelingen te zien. Het aantal scholen (als BRIN-nummer) is in deze periode afgenomen met 19%, van 707 scholen in 1996 naar 573 scholen in 2000. Dit is exclusief het svo-lom/mlk en praktijkonderwijs. In 2001 en 2002 is dit aantal nog iets afgenomen, 561 scholen in 2001 en 552 scholen in 2002. Verder is te zien in de periode 1996 – 2000 dat het gemiddeld aantal leerlingen per school is toegenomen met 23%, van 1.170 leerlingen per school in 1996 naar 1.437 leerlingen per school in 2000. Het gemiddeld aantal leerlingen per vestiging is in deze periode veel minder toegenomen, namelijk met 7%, van 713 leerlingen per vestiging in 1996 naar 765 leerlingen in 2000. Er is dus een lichte stijgende trend te bespeuren in de omvang van het aantal leerlingen per vestiging.

Voor de leden van de CDA-fractie was het opvallend dat middelgrote scholen relatief minder goed scoren. Zij vragen of ik de mening van de experts uit het Inspectierapport deel dat dit samenhangt met de geringere mogelijkheden tot specialisatie en minder organisatorische mogelijkheden.

De geringere mogelijkheden tot specialisatie en minder organisatorische mogelijkheden kunnen inderdaad hierbij een rol spelen. Immers, enige mate van bestuurlijke omvang maakt het gemakkelijker om specialisatie te realiseren binnen het personeel.

De leden van de CDA-fractie vragen of er ook nog een relatie is tussen schoolgrootte en de mogelijkheid om bijvoorbeeld optimaal invulling te kunnen geven aan de inrichting van het onderwijs, in het

bijzonder de Tweede Fase van het voortgezet onderwijs. Leiden de recente voorstellen tot schaalvergroting en hoe kan dit voorkomen worden?

De huidige voorstellen leiden tot meer ruimte voor de scholen, dus een grotere organisatorische flexibiliteit. Daardoor zullen ook kleine scholen gemakkelijker alle profielen kunnen aanbieden. De school is overigens niet verplicht om alle keuzemogelijkheden daarbinnen aan te bieden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er bij het beoordelen van de relatie schoolgrootte en kwaliteit ook nog een verschil is te constateren tussen zelfstandige scholen en scholen die onderdeel uitmaken van een groter bestuurlijk verband.

Het verschil tussen zelfstandige scholen en scholen die onderdeel uitmaken van een groter bestuurlijk verband is niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie. Ik verwacht ook niet dat dit verschil informatie kan geven over de relatie tussen schoolgrootte en de kwaliteit van het onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen of er inzicht is in de vraag in hoeverre het aandeel zorgleerlingen of achterstandsleerlingen op een school van invloed is op de kwaliteit van de school. Daarnaast is natuurlijk relevant of zorgleerlingen en achterstandsleerlingen op scholen van een bepaalde grootte beter ondersteund worden.

Het aandeel zorgleerlingen of achterstandsleerlingen op een school is niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie. Wel is er aandacht besteed aan de leerlingenbegeleiding en de kwaliteitszorg. Hieruit blijkt dat de kwaliteitszorg en de leerlingenbegeleiding op kleine scholen minder goed verzorgd is dan op middelgrote en grote scholen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er voor het primair onderwijs vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn. Zo ja, wat is in deze sector de feitelijke situatie in cijfers en hoe is de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit?

Voor het primair onderwijs zijn de volgende gegevens beschikbaar. Op 1 oktober 2003 waren er 1.547.316 leerlingen in het basisonderwijs, met 6.994 scholen (als BRIN-nummer) en 7.150 vestigingen. Dit komt neer op een gemiddelde schoolgrootte van 221 leerlingen per school en een gemiddelde vestigingsgrootte van 216 leerlingen per vestiging. Bijna de helft van de scholen heeft minder dan 200 leerlingen, precies de helft van de vestigingen heeft minder dan 200 leerlingen. Dit is terug te vinden in de volgende tabellen.

Aantal leerlingen	Percentage
< 100	16,5
< 200	48,4
< 300	77,9
< 400	91,1
< 500	97,0

Percentage **scholen** naar aantal leerlingen

Aantal leerlingen	Percentage
< 100	17,4
< 200	50,0
< 300	79,1
< 400	91,7
< 500	97,2

Percentage **vestigingen** naar aantal leerlingen

Overigens concludeert de Inspectie in het Onderwijsverslag van 2002 op blz. 100 dat de hoeveelheid leerlingen van de school in het primair onderwijs voor de kwaliteit van het onderwijs weinig uitmaakt.



De leden van de CDA-fractie willen weten of er in de cijfers ook nog verschillen tussen scholen van verschillende richting zijn te ontdekken. Diezelfde vraag stellen deze leden ten aanzien van de aard van de gemeente of regio waarin de scholen zijn gehuisvest. Dat laatste is naar het oordeel van de leden zeer relevant, daar de scholen bij hun onderwijshuisvesting afhankelijk zijn van de medewerking van gemeenten.

In het onderzoek van de Inspectie is niet gekeken naar de verschillende richting van scholen en naar de gemeenten of regio van de scholen. Naar mijn mening hebben dit soort gegevens geen beleidsrelevantie. Ik zet in op kwaliteitssystemen bij alle scholen, scholen moeten permanent aan hun kwaliteitsverbetering werken. De kwaliteitskaart, die de scholen van de Inspectie ontvangen, kan en wordt ook door scholen gebruikt als input voor hun kwaliteitsbeleid.

Leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de modelverordening van de VNG ruimte biedt om kleinschalig onderwijs na te streven. Ook vragen zij of het ontbreken van een vaste voet in de (materiële) bekostiging voor huisvesting het in stand houden of stichten van nevenvestigingen ontmoedigt. Voorts vragen zij of de minister inzicht kan verschaffen per sector in de invloed van bekostigingscriteria en of de minister aanpassingen in de materiële bekostiging noodzakelijk acht.

De modelverordening van de VNG kent voldoende mogelijkheden om kleinschalig onderwijs na te streven. De modelverordening schrijft namelijk niets voor over de daadwerkelijke invulling en opzet van een schoolgebouw in het voortgezet onderwijs. Binnen de ruimtelijke normering wordt een vaste voet toegekend zowel voor de hoofdvestiging als voor de nevenvestiging met spreidingsnoodzaak; daarnaast een vaste voet per vbo-sector. Gemeenten volgen in het algemeen de modelverordening maar zijn daar niet toe verplicht. Ze stellen zelf hun huisvestingsverordening op, na het op overeenstemming gerichte overleg (OOGO) met de schoolbesturen.

Voor nevenvestigingen, die noodzakelijk worden geacht vanuit het oogpunt van bereikbaarheid voor leerlingen (de zogenaamde "spreidingsnoodzaak"), geldt een extra vaste voet in de materiële en in de personele bekostiging. Voor andere nevenvestigingen niet. De overwegingen daarbij zijn dat bij de invoering van de lump-sum gestreefd is naar vereenvoudiging en dat met name bekostigingselementen zijn geschrapt die afhankelijk zijn van beleidsbeslissingen van het bestuur. Niet te ontkennen valt dat het ontbreken van een vaste voet in de materiële bekostiging per vestiging enige, maar wel beperkte, invloed kan hebben op het in stand houden of stichten van nevenvestigingen. Zelfs in het meest extreme geval (het maximale aantal vestigingen) gaat het voor een bestuur, bij de theoretische invoering van een vaste voet van ongeveer 10.000 euro per vestiging, slechts om een verhoging met 1% van de gemiddelde bekostiging. Overigens is dat slechts één van de overwegingen. Belangrijker zijn mijns inziens de organisatorische (efficiency) overwegingen, de bereikbaarheid voor de leerling en de concurrentie met omliggende scholen. Specifiek onderzoek naar het relatieve belang van de verschillende factoren is mij overigens niet bekend.

Daarbij komt opnieuw de kernvraag om de hoek kijken. Wordt kwalitatief goed onderwijs met een veilig leefklimaat gegarandeerd door het realiseren van kleine(re) vestigingen? Het onderzoek van de inspectie toont duidelijk aan dat daar geen sprake van is. Ik acht het gelet op het voorgaande, niet nodig aan alle vestigingen een vaste voet in de materiële bekostiging toe te kennen. Mijn inspanning is gericht op handhaven en verbeteren onderwijskwaliteit en een veilig leefklimaat in alle vestigingen van scholen, ongeacht grootte.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorgenomen verfijning in het Inspectieonderzoek zal leiden tot een beter inzicht in het antwoord op de vraag naar de relatie tussen schoolgrootte en de kwaliteit van het onderwijs. De leden van de VVD-fractie refereren aan het Algemeen Overleg van 3 december jl. inzake 'veiligheid op school' (kamerstuknummer 27451, nr. 30) waar gesproken is over pilots en het effect van het kleinschalig organiseren van activiteiten binnen grotere scholen. De leden van deze fractie vragen of ik kan aangeven of ik in feite al een beleidskeuze heb gemaakt voor grote scholen die op bovenstaande wijze zullen worden ingericht. Zo ja, kan ik toelichten waarom ik daarom nog noodzaak zie om verdergaand verfijnd onderzoek door de Onderwijsinspectie te laten plaatsvinden.

Inmiddels zijn de gegevens van deze verfijning van het Inspectieonderzoek bekend. De verfijning in het Inspectieonderzoek leidt tot een genuanceerder beeld, het geeft namelijk inzicht in het aantal leerlingen per gebouw. Deze gegevens waren hiervoor niet beschikbaar. Uit een representatieve steekproef van 120 scholen, uit alle schooltypen (breed of smal) voor de situatie schooljaar 2003-2004 bleek het volgende: 120 scholen tellen 302 gebouwen en dus gemiddeld 571 leerlingen per gebouw. Dit gemiddelde komt dus aardig overeen met de gemiddelde voorkeur van ouders van 644 leerlingen. Circa 18% van de gebouwen telt meer dan 1000 leerlingen; dit terwijl de ouders een aantal van 1000 leerlingen als maximaal zien. Geconcludeerd kan worden dat het onderzoek van de inspectie een zeer zinvolle aanvulling levert op de gegevens per vestiging. De uitkomsten van deze steekproef zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de conclusie van de Onderwijsinspectie die luidt: 'uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidig antwoord is te geven op de vraag of schoolgrootte een bepalende factor is voor de kwaliteit van scholen'. Hoe rijmt zich dit met de opmerking op pagina 3 van de brief van de minister waar staat dat 'de uitkomsten van de onderzoeken geven voor dit moment geen negatieve gevolgen aan voor de kwaliteit van het onderwijs op vestigingen met veel leerlingen?

De Inspectie geeft op pagina 6 van het rapport het volgende aan:

'De belangrijkste conclusies van de gegevensanalyses zijn:

- Voor de opbrengsten van de scholen (het rendement in onder- en bovenbouw en de examenresultaten, kortom de 'kwaliteitskaart'), zien wij geen significante verschillen die toe te schrijven zijn aan de grootte, inrichting en samenstelling van de school.
- Op het algemene niveau van de overige onderzochte kwaliteitskenmerken (het pedagogisch en didactisch handelen van de leraar, de specifieke leerlingenbegeleiding, de kwaliteitszorg in de school en het schoolklimaat) vinden wij geen significante verschillen in kwaliteitsoordelen tussen de verschillende 'soorten' scholen.

Op deze tweede algemene conclusie zijn twee uitzonderingen:

- Kleine scholen worden minder goed beoordeeld op hun kwaliteitszorg. Het gaat er daarbij om in hoeverre de school in staat is de eigen kwaliteit te beoordelen, bewaken en bevorderen.
- Scholen die op een of andere manier splitsen worden beter beoordeeld op de algehele kwaliteit van hun leerlingenbegeleiding.'

Dit geeft inderdaad aan dat er geen eenduidig antwoord is te geven op de vraag of schoolgrootte een bepalende factor is voor de kwaliteit van scholen. Oftewel, een grote school is niet per definitie slecht voor de kwaliteit van het onderwijs en een kleine school is niet per definitie goed voor de kwaliteit van het onderwijs. Dus geven de uitkomsten van de onderzoeken geen negatieve gevolgen aan voor de kwaliteit van het onderwijs op vestigingen met veel leerlingen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom ik tot de keuze ben gekomen om toch kleinschaligheid te willen blijven stimuleren. Op welke gronden kies ik toch voor het blijven stimuleren van kleinschaligheid ondanks de conclusie van de Onderwijsinspectie dat dit niets uit zal maken voor de kwaliteit? Heb ik meegewogen dat ouderorganisaties aangeven zeer te hechten aan kleinschalig georganiseerd onderwijs? En heb ik meegewogen dat afvallers in het beroepsonderwijs aangeven dat grootschaligheid een rol speelde bij die uitval?

De school op menselijke maat wordt over het algemeen als positief ervaren. Ook bijvoorbeeld bij de keuze van ouders voor een school voor hun kinderen speelt de schoolgrootte een rol, ondanks dat schoolgrootte geen doorslaggevende rol speelt bij de beslissing. Een nipte meerderheid van de ouders kiest voor kleinere scholen. Wat de schoolgrootte betreft wijkt het gemiddeld aantal leerlingen per gebouw niet substantieel af van de voorkeur van de ouders bij de schoolgrootte. Er is ook geen sprake van een duidelijke ontevredenheid met de huidige situatie, waarin de scholengemeenschappen het meest voorkomen. Op basis van deze gegevens lijkt het mij niet nodig ingrijpende en dwingende maatregelen te nemen om kleinere scholen te bewerkstelligen. Wel vind ik het belangrijk dat de school op menselijke maat te blijven stimuleren. Dit voornamelijk omdat ik merk dat daar aan gehecht wordt. Ik wil hierbij wel benadrukken dat de school op menselijke maat niet direct een school met weinig

leerlingen hoeft te betekenen. Het kleinschalig organiseren binnen een schoolgebouw kan hetzelfde effect hebben, waarbij wel van de voordelen van een grote school geprofiteerd kan worden.

De leden van de D66-fractie vragen of ik het mogelijk acht dat de uitkomst van het Inspectieonderzoek te maken heeft met het feit dat de meeste nieuwe scholen (met vaak een nieuw gebouw en materialen bijvoorbeeld) grote scholen zijn.

Dit zou eventueel het geval kunnen zijn. Wel moet bedacht worden dat bij de kwaliteitskenmerken die gebruikt zijn in het onderzoek ook andere factoren betrokken zijn dan een nieuw gebouw en nieuwe materialen. Het pedagogisch en didactisch handelen en het schoolklimaat bijvoorbeeld kunnen beïnvloed worden door de aanwezigheid van nieuwe materialen, maar dit is zeker niet het enige wat belangrijk is op dit punt.

De leden van de D66-fractie willen weten of een beperktere onderzoeksvraag tot een duidelijk antwoord had kunnen leiden, aangezien uit het Inspectierapport blijkt dat er te veel aspecten van kwaliteit te onderscheiden zijn en dat de manieren waarop scholen zich organiseren te divers zijn om tot een duidelijk antwoord te kunnen komen. Ook willen zij weten of het nuttig zou zijn de verschillende aspecten van kwaliteit te beperken. De leden zouden graag zien dat er nader wetenschappelijk onderzoek komt naar dit soort deelterreinen.

Dit lijkt mij niet verstandig. Wanneer de verschillende aspecten van kwaliteit beperkt worden, wordt automatisch ook het beeld van de kwaliteit beperkt. Dit geeft vervolgens geen goed beeld van de werkelijkheid. De werkelijkheid is nu eenmaal complex, kwaliteit van het onderwijs is een zeer divers begrip, met veel onderliggende elementen die allemaal van belang zijn. Hierdoor is het lastig om de kwaliteit te meten. Het meten van minder aspecten geeft echter een vertekend beeld, aangezien er in de werkelijkheid meerdere aspecten belangrijk zijn.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat met betrekking tot dit onderwerp niet alleen de objectieve kwaliteitscriteria, maar ook de ervaring van de betrokkenen een rol dienen te spelen. Zij vragen of de minister die mening deelt.

Ik deel deze mening. De ervaring van leerlingen, docenten en ouders met betrekking tot de schoolgrootte speelt zeker een rol. Dit is onder andere meegenomen bij de portretten van Interstudie, die een onderdeel vormen van het onderzoek van de Inspectie. Deze portretten geven een beeld van de beleving van de leerlingen van de school en de interne organisatie, alsmede factoren die hierbij een rol spelen. De schoolgrootte op zich blijkt volgens de portretten van Interstudie geen relevante factor voor leerlingen te zijn bij de beleving van de school en de interne organisatie. Een conclusie bij de portretten luidt: 'Opvallend is dat de grootte van de school voor de meeste leerlingen een gegeven is, waaraan zij hun positieve of negatieve oordeel nauwelijks relateren.'

De leden van de SGP-fractie vragen welke betekenis de aspecten als de ruimte rond de gebouwen en de verkeersstromen naar de gebouwen hebben voor het niveau (gebouw of vestiging) waarop de relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit beoordeeld wordt.

Dit is niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie. Ik verwacht echter niet dat deze aspecten van invloed zijn op de relatie tussen schoolgrootte en de kwaliteit van het onderwijs. Wel is een veilige verkeerssituatie rond de school belangrijk. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de gemeente.

De SGP-fractie wijzen op de constatering dat de specifieke leerlingenbegeleiding en de algehele kwaliteitszorg bij kleine scholen als minder wordt beoordeeld. Zij vragen of dit niet als achtergrond kan hebben dat in kleine scholen de begeleiding van leerlingen en andere aspecten van kwaliteitszorg veel meer informeel en daarmee misschien zelfs adequater gestalte krijgt.

De experts zeggen het volgende over de mindere kwaliteit van de kwaliteitszorg bij de kleine scholen: 'Op kleine scholen voelt men minder noodzaak om tot expliciete kwaliteitszorg te komen.' Dat de specifieke leerlingenbegeleiding en de algehele kwaliteitszorg bij kleine scholen als minder wordt

beoordeeld kan eventueel als achtergrond hebben dat in kleine scholen de begeleiding van leerlingen en andere aspecten van kwaliteitszorg veel meer informeel gestalte krijgt. Feit blijft wel dat de Inspectie beide aspecten als minder beoordeeld dan op grote scholen.

### **Reactie op de huidige situatie in cijfers**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de minister blijft streven naar de school op menselijke maat. Toch vragen deze leden, de uitkomsten van het Inspectierapport in ogenschouw nemend (waarin geen verschil in kwaliteit is te constateren) wat daarvoor nog de grond is. De leden willen in ieder geval vasthouden aan het streven naar kleinschaligheid en menselijke maat. Daarbij overwegen zij, naast de reeds genoemde argumenten, dat kleinschaligheid ook nodig is om schoolnabijheid in de leefomgeving van het kind mogelijk te maken. Een aspect dat in de stukken niet belicht is maar voor ouders en leerlingen zeer relevant is.

Ik deel de mening dat grootschaligheid een gevaar kan zijn voor de schoolnabijheid. Ik zie op dit punt geen grote problemen. Wanneer bijvoorbeeld naar de schoolkeuze van ouders wordt gekeken, blijkt dat 93% van de ouders aangeeft de school te hebben kunnen kiezen met de richting van hun voorkeur. Als er al sprake is van een belemmering in het uitoefenen van de voorkeur, dan is die inderdaad gelegen in de afstand.

### **Vervolgacties**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat ik in mijn brief aangeef dat ik met het veld in gesprek ga over hun opvattingen rond de 'school op menselijke maat'. Betekent dit dat er tot op heden nog geen gesprekken met de minister over dit onderwerp zijn gevoerd? Kan ik aangeven met welke organisaties ik over dit onderwerp in gesprek wil gaan en kan ik aangeven op welke termijn de Kamer zal inlichten over de uitkomsten van deze gesprekken? Heb ik zelf een idee van de schaal die een menselijke schaal inhoudt, waarmee ik het gesprek in zal gaan? Ook vernemen deze leden en de leden van de VVD-fractie graag of ik voornemens ben om ook bronnen afkomstig van buiten het onderwijs, bijvoorbeeld gemeenten, politiekorpsen, bureau HALT, op enigerlei wijze te betrekken bij de meningsvorming rondom 'wenselijke' schoolgrootte? De leden van de VVD-fractie vragen naar de reden waarom deze instanties bij de twee voorliggende onderzoeken niet betrokken zijn. Deze leden vragen verder of ik ook onderzoek zal doen naar het gevoel van onveiligheid bij docenten en leerlingen op kleine, middel en grote scholen.

Zoals ik in mijn brief over schoolgrootte gezegd heb, zal ik u informeren over de voortgang op het gebied van de school op menselijke maat via het jaarverslag van het departement. Wat betreft het betrekken van bronnen afkomstig van buiten het onderwijs kan ik u melden dat bij de gesprekken die gevoerd gaan worden over de veiligheid in het onderwijs ook dit soort bronnen worden betrokken. In deze gesprekken zal ook aandacht worden besteed aan de schoolgrootte en de invloed daarvan op de veiligheid. In de gesprekken die tijdens de schoolbezoeken in het kader van Koers VO gehouden worden, kan de schoolgrootte ook aan bod komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de uitkomsten van de bij een eerdere vraag aangehaalde pilots kleinschalig organiseren van activiteiten binnen grotere scholen betrokken zullen gaan worden bij een evaluatie van de wenselijke schoolgrootte.

Zoals eerder aangegeven komt er geen streefcijfer schoolgrootte. Een vertrouwde en veilige schoolomgeving kan zowel binnen kleine als grote gebouwen georganiseerd worden. De uitkomsten van de pilots kunnen daarbij scholen ondersteuning bieden.

De leden van de VVD-fractie willen weten of ik, gezien de recente ontwikkelingen omtrent geweld en toegenomen gevoel van onveiligheid op scholen, nog steeds achter de volgende opmerking sta: 'Hoewel de schoolgrootte op dit moment niet voor problemen zorgt (...)'.  
(...)

Ik sta nog steeds achter deze opmerking. Wel zie ik het belang in om tijdens de gesprekken die gevoerd gaan worden over veiligheid in het onderwijs de schoolgrootte mee te nemen.