

## Samenvatting

Dit advies gaat over de bestuurlijke ontwikkelingen in het onderwijs. Er is veel veranderd in de opzet van de besturen en de voorzieningen in het onderwijs. Naar de mening van de raad is het tijd dat de minister vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel beziet of al deze veranderingen geen afbreuk doen of gaan doen aan enkele wezenlijke aspecten van dit stelsel.

De afgelopen twee decennia zijn te karakteriseren als het tijdperk van fusies en schaalvergroting en tegelijk van autonomievergroting in het onderwijs, voor een belangrijk deel aangejaagd door de overheid zelf. Ze heeft daarbij veel ruimte gegeven en weinig naar mogelijke risico's gekeken. Toen het proces nog op gang moest komen, was dat een verstandig beleid. Nu het stof van de grote fusietrajecten optrekt, wordt zichtbaar dat schaalvergroting naast grote voordelen ook forse risico's meebrengt. De risico's (en de kansen) op het gebied van kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en sociale cohesie heeft de Onderwijsraad al in twee eerdere adviezen (*Bureaucratisering in het onderwijs*, 2004, en *Variëteit in schaal*, 2005) besproken. De Onderwijsraad ziet echter ook belangrijke risico's op het gebied van keuzevrijheid en legitimatie, twee essentiële kenmerken van ons onderwijsstelsel. In dit derde en voorlopig afrondende rapport over aspecten van schaalvergroting en autonomie gaat de raad in op het signaleren en voorkomen van risico's op deze gebieden, de rol van de overheid daarin en het instrumentarium dat de overheid nodig heeft om de risico's te vermijden of ongewenste gevolgen te corrigeren.

De raad ziet keuzevrijheid als de mogelijkheid voor ouders, leerlingen en studenten, en in zekere zin eveneens voor leraren en docenten, om te kiezen tussen een variëteit aan bestuursvormen, tussen openbaar en bijzonder onderwijs, tussen opleidingen van verschillende instellingen, en tussen pedagogisch-didactische modellen. Onder legitimatie verstaat de raad: draagvlak voor en betrokkenheid bij de school van ouders, leerlingen en docenten, maar ook van maatschappelijke en bestuurlijke betrokkenen in de lokale en regionale omgeving en van de burgers en de politiek.

Zowel op het gebied van keuzevrijheid als op het gebied van legitimatie is er een aantal indicaties van mogelijke risico's. Als het gaat om keuzevrijheid leidt de bestuurlijke schaalvergroting in bepaalde gebieden en sectoren tot onnodige monopolievorming. Bovendien constateert de raad dat ook de variëteit aan bestuursvormen afneemt. Één model dreigt in toenemende mate dominant te worden voor alle onderwijssectoren: de stichting met een raad van toezicht en een college van bestuur. Bestuursvormen waarin ouders kunnen participeren, zoals de vereniging, staan onder druk. Ook bestaat het risico dat het aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs verschaalt als gevolg van regionale fusies in de vorm van samenwerkingsbesturen. Tot slot kan – door efficiency-overwegingen ingegeven – binnen grootschalige besturen en instellingen uniformering van de pedagogisch-didactische aanpak plaatsvinden. Formeel gezien heeft de medezeggenschapsraad hier een instemmingsrecht.

De raad signaleert daarnaast het risico van een legitimatietekort. Schaalvergroting en een vermindering van mogelijkheden om in het bestuur te participeren kunnen leiden tot (te) geringe betrokkenheid van ouders bij de school. Het kan ook zijn dat een instelling door zijn schaal losraakt van zijn inbedding in de lokale en regionale maatschappelijke context. Het rapport van de commissie-Dijsselbloem en het huidige politieke debat laten zien dat bij burgers en politici al sprake is van een legitimatietekort.

De overheid heeft in de optiek van de raad een eigen, aan artikel 23 van de Grondwet te ontleen, onvervreemdbare rol in het bewaken van de kwaliteit van het stelsel als geheel.

Omdat hier wezenlijke stelselkenmerken in het geding zijn, is de overheid als eerste verantwoordelijk voor het voorkomen en repareren van risico's als het gaat om het waarborgen van keuzevrijheid en legitimatie.

Tegelijk zal de overheid recht moeten en willen doen aan de autonomie van de instellingen en het zelfregulerende vermogen van de sector als geheel. Om haar rol goed te kunnen vervullen, heeft de overheid een adequaat instrumentarium nodig om zowel preventief als curatief te kunnen optreden. De raad stelt vast dat het bestaande wettelijke instrumentarium daarvoor niet toereikend is. Hij stelt voor om die langs vier lijnen te versterken met de volgende instrumenten.

#### *Waarborgen keuzevrijheid*

Als eerste instrument stelt de raad voor sommige fusies invoering van een fusietoets voor, met als componenten een toetsingsdrempel, een toets op variëteit en een fusie-effectrapportage waarin de fusie ook tegen alternatieven afgewogen wordt.

Het vooraf toetsen van sommige bestuurlijke fusies biedt een mogelijkheid om de bestaande bestuurlijke variëteit en bijbehorende keuzevrijheid te waarborgen. Van toepassing van een fusietoets gaat bovendien een niet te verwaarlozen preventieve werking uit.

Hantering van een toetsingsdrempel zorgt ervoor dat alleen grootschalige fusies hoeven te worden getoetst, zodat de administratieve lasten beperkt kunnen blijven. De raad stelt voor om de toetsingsdrempel te koppelen aan het aantal deelnemers dat onderwijs volgt bij de betrokken partijen, met een differentiatie tussen sectoren. In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zou bijvoorbeeld kunnen worden gewerkt met een meldingsplicht voor besturen met – om de orde van grootte aan te geven – respectievelijk 2.500, 5.000 en 10.000 leerlingen. Voor het hoger onderwijs zou de toetsingsdrempel bijvoorbeeld bij 20.000 studenten kunnen worden gelegd.

Fusies zouden volgens de raad niet mogen leiden tot een ongewenste bestuurlijke concentratie in het relevante geografische voedingsgebied waar de betrokken besturen actief zijn. Ouders, leerlingen en studenten zouden (bij voorkeur) moeten kunnen kiezen uit minimaal twee (bestuurlijke) aanbieders en daarbinnen zou ook een keuze moeten zijn tussen verschillende levensbeschouwelijke en/of pedagogisch-didactische concepten.

Daarnaast is het van belang dat bij elk in behandeling genomen fusievoornemen wordt gekeken naar de specifieke context. De raad stelt daarom voor dat de fusiepartners door middel van een verplichte fusie-effectrapportage van tevoren aangeven wat de beoogde opbrengsten zijn van de fusie en tegen welke prijs deze opbrengsten worden gerealiseerd. In deze fusie-effectrapportage kunnen ook duidelijke fusiemotieven naar voren komen, die een vermindering van de keuzevrijheid rechtvaardigen, zoals wanneer een fusie de enige mogelijkheid is voor instandhouding van een bepaald onderwijsaanbod (bijvoorbeeld door demografisch ontwikkelingen). Ook kan daarin worden aangegeven op welke wijze de bestuurlijke legitimatie na de fusie kan worden gewaarborgd.

Een tweede instrument voor het waarborgen van keuzevrijheid is het bevorderen van het naast elkaar tot bloei komen van voorzieningen voor openbaar en bijzonder onderwijs door het toetsen van de voorgenomen vorming van samenwerkingsbesturen (van openbaar en bijzonder onderwijs).

Een derde instrument is een experiment met het verruimen van de mogelijkheid voor vooral ouders om zelf een school te stichten, het scheppen van de mogelijkheid om het initiatief te nemen tot verzelfstandiging van onderdelen van bestaande grootschalige besturen en instellingen, en het prikkelen van de bestaande conglomeraten om de gewenste variëteit in stand te houden en/of te vergroten.

#### *Versterken legitimatie*

In de eerste plaats stelt de raad voor dat instellingen zelf een strategie ontwikkelen om de inhoudelijke legitimatie te versterken. Daarnaast moet de procedurele legitimatie worden versterkt door het vinden van een goede balans tussen een professioneel bestuur en de bestuurlijke inbreng van onder meer ouders en maatschappelijke belanghebbenden. Dit kan bijvoorbeeld via de samenstelling van raden van toezicht en de rol van de toezichthouders en via diverse vormen van horizontale verantwoording, zoals maatschappelijke consultaties. Ook is het nodig om de medezeggenschap verder te vitaliseren, bijvoorbeeld door een breed door onderwijsorganisaties gedragen appel voor actief en passief kiesrecht voor de (g)mr (of universiteitsraden) en het expliciet in de WMS (Wet medezeggenschap scholen) mogelijk maken van een maatschappijgeleding in de (g)mr.

Daarnaast denkt de raad dat de politieke en brede maatschappelijke legitimatie kan worden vergroot door het stimuleren van een bestuurscultuur van bescheidenheid, van een bewustzijn van maatschappelijke verantwoordelijkheid en dienstbaarheid, die ook tot uitdrukking komt in de naamgeving en de honorering van bestuursfuncties.

Het borgen van de keuzevrijheid ziet de raad primair als de verantwoordelijkheid van de overheid. Het stimuleren en faciliteren van de betrokkenheid van alle belanghebbenden bij de school/instelling, anders gezegd het voorwaarden scheppen voor en het in stand houden van de menselijke maat in het onderwijs, ziet hij als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de instellingen.

#### *Schaaleffecttoets bij nieuw beleid, wet- en regelgeving*

Ter voorkoming van beleidsinconsistentie bij de overheid zelf, stelt de raad voor een 'schaaleffecttoets' in te voeren bij beleidsmaatregelen en wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs. Deze schaaleffecttoets houdt in dat de overheid het mogelijke schaalopdrijvende effect van voorgenomen, op zichzelf zinnige, beleidsmaatregelen in het onderwijs in beeld brengt.

#### *Vermindering stapeling toezichthouders en toetsende instanties*

Tot slot wil de raad niet alleen een nieuw instrumentarium aanreiken; hij geeft ook aan dat de invoering ervan gepaard zou moeten gaan met vermindering van regelgeving en toezicht. In het primair en voortgezet onderwijs zou bijvoorbeeld de toezichtrol van de decentrale overheden beperkt kunnen worden. In het hoger onderwijs kan invoering van een fusietoets ervoor zorgen dat een separate macrodoelmatigheidstoets in een aantal gevallen kan vervallen.