

School op Maat

Groot van buiten, klein van binnen

Inleiding

Tijdens de algemene politieke beschouwingen over de begroting 2002 heeft de Kamer nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het belang van kleinschaligheid in het onderwijs. Tijdens dat debat heeft de minister-president de Kamer een notitie toegezegd met feitelijke gegevens over schoolgrootte.

Deze notitie beschrijft in de eerste paragraaf de feitelijke gegevens van **scholen** in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Verder gaat de tekst in op de grootte van **schoolbesturen** naar omvang van het aantal leerlingen, op de grootte van **locaties en vestigingen**, en op het aantal **gebouwen**: de feitelijke leeromgeving voor leerlingen. Scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs (LOM en MLK), scholen voor praktijkonderwijs en het landbouwonderwijs (VBO-groen) blijven buiten beschouwing. Daar zijn immers geen grootschalige scholen.

Een belangrijke vraag is: wat is de **samenhang** precies tussen de **schaalgrootte** van de school of vestiging en zaken als **schoolklimaat en veiligheid**? Paragraaf 2, *Aspecten van schoolgrootte*, beschrijft wat bekend is over relaties tussen de grootte van scholen of vestigingen en kwaliteitskenmerken, zoals de inspectie die beoordeelt in het schooltoezicht. Ook de vraag hoe ouders/burgers denken over schoolgrootte komt in paragraaf 2 aan de orde.

Paragraaf 3, *Gewenste schoolgrootte*, bevat **voorstellen** van het kabinet om het onderwijs als leeromgeving voor leerlingen en als werkomgeving voor leraren meer kleinschalig te organiseren.

Scholen moeten de ruimte hebben om hun eigen leer- en werkomgeving in te richten, maar de overheid geeft de richting aan waarin scholen zich verder kunnen ontwikkelen en schept daartoe voorwaarden.

1 Schoolgrootte in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs

1.1 Schoolgrootte Basisonderwijs

In het basisonderwijs kan schoolgrootte op drie niveaus worden weergegeven: het bestuursniveau, het niveau van de school (met een BRIN-nummer) en het niveau van de locaties (één adres met meestal een en soms twee of meer gebouwen).

Bestuursgrootte basisonderwijs, teldatum 1-10-2000

Aantal leerlingen per schoolbestuur	Aantal besturen (in %)	Aantal leerlingen (in%)
< 250	703 (37,3%)	106031 (6,9%)
250-499	416 (22,1%)	147583 (9,6%)
500-749	199 (10,6%)	123156 (8,0%)
750-999	121 (6,4%)	104170 (6,7%)
1000-1499	153 (8,1%)	189542 (12,3%)
1500-1999	96 (5,1%)	166577 (16,8%)
2000-2999	99 (5,3%)	240231 (15,5%)
3000-4999	70 (3,7%)	261929 (18,0%)
5000-9999	22 (1,2%)	135966 (8,8%)
10000-19999	4 (0,2%)	50705 (3,3%)
20000 of meer	1 (0,1%)	20474 (1,3%)
Eindtotaal	1884 (100%)	1.546.364 (100%)

Het gemiddeld aantal leerlingen per schoolbestuur is 821.

Sinds enige jaren wordt het proces van bestuurlijke schaalvergroting in het basisonderwijs gestimuleerd. Daarmee worden de mogelijkheden vergroot om een adequaat kwaliteits- en personeelsbeleid te voeren. Het aantal besturen in het basisonderwijs is de afgelopen tien jaar afgenomen van 3466 naar 1884.

Het aantal leerlingen per basisschool, teldatum 1-10-2000

Aantal leerlingen per basisschool	Aantal scholen (in %)	Aantal leerlingen (in %)
< 200	3367 (47,8 %)	415077 (26,8%)
200-399	3101 (44,0 %)	846296 (54,7%)

400-599	505 (7,2 %)	235584 (15,2%)
600-799	61 (0,9 %)	41115 (2,7%)
800-999	5 (0,1 %)	4175 (0,3%)
>=1000	3 (0,0 %)	3217 (0,2%)
Totaal	7042 (100 %)	1546364 (100%)

Het gemiddeld aantal leerlingen per basisschool is de afgelopen tien jaar toegenomen van 167 naar 220 leerlingen. Door een stijgend aantal leerlingen en een dalend aantal scholen is de gemiddelde schoolgrootte in het basisonderwijs, vooral in de eerste helft van de jaren negentig, toegenomen. Deze ontwikkeling was een gevolg van de operatie "Toerusting en Bereikbaarheid". Het doel van deze operatie was - onder handhaving van de bereikbaarheid - verschraling in de toerusting van basisscholen tegen te gaan; bij een dalend aantal leerlingen namen de beschikbare middelen per school immers af.

Het beleid voor Toerusting en Bereikbaarheid heeft geresulteerd in een gedifferentieerde leerlingdichtheidsnorm tussen de 23 en 200 leerlingen, afhankelijk van de omvang van het gemeentelijk gebied en van het aantal leerlingen basisonderwijs binnen de gemeente.

Het aantal locaties van basisscholen

Sinds de huisvesting van scholen gedecentraliseerd is naar de gemeenten, is er geen exact landelijk gegevensbestand meer van het aantal gebouwen en het aantal locaties.

De monitor huisvesting van 1998 (waar 72% van de gemeentes aan heeft deelgenomen) komt op uit op ruim 9400 locaties. Een locatie betekent in dit geval één adres waarop een of meer schoolgebouwen staan.

Het gemiddeld aantal leerlingen per locatie (basisonderwijs) komt uit op 163. De gemiddelde schoolgrootte bedroeg in 1998 217 leerlingen. De gemiddelde omvang van een locatie is dus ongeveer een kwart kleiner dan de gemiddelde omvang van de school.

De grote basisscholen

Het aantal basisscholen met meer dan 600 leerlingen beslaat ongeveer 1% van het totaal aantal scholen. Het aantal scholen met meer dan 800 leerlingen beslaat ongeveer 1% van het totaal aantal scholen.

Elk van de acht scholen uit deze laatste groep heeft de leerlingen verspreid over verschillende locaties en/of

gebouwen. Er zijn drie basisscholen met meer dan 1000 leerlingen. De grootste basisschool bevindt zich in Capelle aan de IJssel met 1225 leerlingen, verspreid over vijf schoolgebouwen. Er is in Eindhoven een basisschool met 1091 leerlingen. Deze school telt twee locaties met vijf schoolgebouwen. Een basisschool in Papendrecht telt 1017 leerlingen, verspreid over zes locaties (tevens zes schoolgebouwen).

Het aantal leerlingen per gebouw is hierdoor bij deze grote basisscholen 200 à 300.

1.2 Schoolgrootte Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is de omvang van onderwijsinstellingen weer te geven op het niveau van het bestuur, van de school, van de vestiging en van de locatie of het schoolgebouw. In de gegevens is het landbouwonderwijs niet meegerekend.

Bestuursgrootte voortgezet onderwijs, teldatum 1-10-2000

Aantal leerlingen per schoolbestuur	Aantal besturen (in %)	Aantal leerlingen (in%)
< 250	14 (3,8 %)	1546 (0.2%)
250-499	27 (7,4 %)	10398 (1.2%)
500-749	22 (6,0 %)	13780 (1,6%)
750-999	37 (10,1 %)	32473 (3,9%)
1000-1499	82 (22,3 %)	103072 (12.3%)
1500-1999	52 (14,2 %)	90485 (10.8%)
2000-2999	73 (19,9 %)	177803 (21,3%)
3000-4999	40 (10,9 %)	149199 (17,8%)
5000-9999	15 (4,1 %)	107114 (12.8%)
10.000-19999	2 (0,5 %)	34270 (4,1%)
20000 of meer	3 (0,8 %)	115423 (13.8%)
Eindtotaal	367 (100%)	836063 (100 %)

Het gemiddeld aantal leerlingen per schoolbestuur is 2200.

Gelijktijdig met de scholengemeenschapsvorming in de jaren negentig is het aantal besturen gestaag afgenomen. Schoolbesturen kunnen opgaan in een grotere bestuurlijke eenheid, die kan voorzien in een professionele ondersteuning van de schoolleiding. Grote besturen zoals OMO en VOL zijn regionaal georganiseerd en soms zelfs interregionaal: het Carmel-bestuur, gevestigd in Hengelo, heeft naast scholen in Twente, ook scholen in Noord-Brabant en Zuid-Holland.

In het overleg over het Plan van scholen, 25 september jl, merkte de heer Van der Vlies op dat een Hengeloos schoolbestuur voor ouders en leerlingen in Gouda onvoldoende bereikbaar en zichtbaar zou kunnen zijn. Het is inderdaad zaak dat de betrokkenen alert zijn op de relatie tussen een school en een schoolbestuur als deze ver van elkaar liggen. Scholen en schoolbestuur moeten wel een identiteit delen. Uit de ontwerpwedstrijd zijn ook ideeën naar voren gekomen voor de interregionale of landelijke toepassing van bepaalde onderwijsconcepten, zoals franchising. Wat uiteindelijk telt, is dat leerlingen en ouders zich thuisvoelen bij een school en dat de school kwaliteit levert.

De belangrijkste impuls voor de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs was de scholengemeenschapsvorming. Directe aanleiding daarvoor was de dreigende opheffing van vooral categorale LBO-scholen (vanwege demografisch ontwikkelingen). Daarnaast sloten brede(re) scholengemeenschappen beter aan op de doelstelling van de basisvorming om vroegtijdige studie- en beroepskeuze uit te stellen vanwege de betere doorstroommogelijkheden tussen schoolsoorten. Ten slotte kozen schoolbesturen voor fusies om beter voorbereid te zijn op de invoering van lumpsum-bekostiging.

Op 16 januari 1996 (brief VO/JP-96000876) heeft staatssecretaris Netelenbos de notitie *Samenvoegingen in het het v.o. nader bezien* aan de Kamer gestuurd. In haar brief van 28 februari 1996 (VO/JP-96005775) heeft zij een aantal nadere vragen van de kamer over deze notitie beantwoord, onder meer over schoolgrootte.

In 2000 is de situatie als volgt.

Schoolgrootte voortgezet onderwijs, teldatum 1-10-2000

Aantal leerlingen per school	Aantal scholen (in%)	Aantal leerlingen (in%)

< 250	18 (3,1%)	(	2490 (0,3%)	(
250-499	57 (9,7%)	(	21437 (2,6%)	(
500-749	59 (10,1%)	(	36942 (4,4%)	(
750-999	74 (12,6%)	(	64407 (7,7%)	(
1000-1249	79 (13,5%)	(	89427 (10,7%)	(
1250-1499	75 (12,8%)	(	102509 (12,3%)	(
1500-1749	59 (10,1%)	(	95203 (11,4%)	(
1750-1999	36 (6,1%)	(	68289 (8,2%)	(
2000-2249	35 (5,9%)	(	73289 (8,8%)	(
2250-2499	30 (5,1%)	(	71644 (8,6%)	(
>2500	64 (10,9%)	(	210426 (25,1%)	(
Totaal	586 (100%)		836063 (100%)	

In deze 586 scholen zijn 13 verticale scholengemeenschappen meegeteld, waarbij geen rekening is gehouden met Mbo-leerlingen en exclusief 'categorale' praktijkscholen en SVO-scholen.

Het aantal scholen is sinds begin jaren negentig met ongeveer tweederde afgenomen. De gemiddelde schoolgrootte is nu 1427 leerlingen.

Vestigingsgrootte voortgezet onderwijs, teldatum 1-10-2000

Aantal leerlingen per vestiging	Aantal vestigingen (in%)	Aantal leerlingen (in%)
< 250	141 (12,9%)	22648 (2,7%)
250 - 499	265 (24,3%)	98565 (11,8%)
500 - 749	190 (17,4%)	117614 (14,1%)
750 - 999	153 (14,0%)	132476 (15,8%)
1000 - 1249	160 (14,7%)	178801 (21,4%)
1250 - 1499	94 (8,6%)	127207 (15,2%)

1500 - 1749	52 (4,7%)	82935 (9,9%)
1750 - 1999	16 (1,5%)	30049 (3,6%)
2000 - 2249	11 (1,0%)	22925 (2,7%)
2250 - 2499	5 (0,5%)	12125 (1,5%)
> 2500	4 (0,4%)	10718 (1,3%)
Totaal	1091 (0,4%)	836063 (100%)

In de 1091 vestigingen zijn 13 verticale scholengemeenschappen meegeteld, waarbij geen rekening is gehouden met MBO-leerlingen en exclusief `categorale` praktijkscholen en SVO-scholen

Bij een vestiging gaat het om een voorheen zelfstandige school met een eigen onderwijsaanbod. Vestigingen krijgen van de inspectie ook een eigen RST.

In het aantal vestigingen is veel minder gewijzigd dan in het aantal scholen, zoals hieronder blijkt uit de ontwikkeling in de tijd van het gemiddeld aantal leerlingen per vestiging. De gegevens in deze tabel sluiten aan op de brief die op 14 mei 2001 naar de Kamer is gestuurd over de toetsingskaders ex art 65 en 75 WVO met een bijlage over de omvang van de scholen (brief VO/BOB2001/15539).

In onderstaand overzicht zijn de verticale scholengemeenschappen niet opgenomen, zodat het aantal scholen lager is dan in de tabel over schoolgrootte.

Schooltype, aantal scholen en vestigingen en aantal leerlingen per vestiging

Samen stelling school type	Aantal scholen in 2000	Gemiddeld aantal vestigingen per school	Gemiddeld aantal leerlingen per vestiging per jaar				
			1996	1997	1998	1999	2000
VBO cat	19	1,1	466	443	461	395	407
AVO cat	31	1	346	336	351	354	360
VWO cat	39	1	571	584	609	618	622
AVO sg	161	1	1039	1056	1085	1092	1082
Avo/vbo smalle sg	50	1,2	587	572	644	772	699
Brede sg	273	2,8	710	728	720	738	737
Totaal vo	573	1,9	713	726	738	761	765

Het aantal vestigingen is bijna twee maal zo groot als het aantal scholen. Het aantal leerlingen per vestiging is in vijf jaar toegenomen met ruim 7%. Grote vestigingen komen met name voor bij de AVO-scholengemeenschappen.

Aantal leerlingen per schoolgebouw/locatie

Zoals opgemerkt door de minister-president bij de algemene politieke beschouwingen is het aantal leerlingen per gebouw beduidend lager dan het aantal per vestiging. Immers: een vestiging kan uit gebouwen bestaan die vlakbij elkaar staan (soms zelfs op één adres) of tot wel 3 kilometer uit elkaar liggen. Het gemiddeld aantal van 300 leerlingen per gebouw, dat de minister-president tijdens de algemene politieke beschouwingen noemde, is gebaseerd op het laatst bekende gegeven over het totaal aantal gebouwen in 1996 (circa 3000). Als we ervan uitgaan dat het aantal gebouwen gelijke tred houdt met het aantal vestigingen, ligt het gemiddeld aantal leerlingen per gebouw nu op circa 320.

De grote vo-vestigingen en de situatie in een grote gemeente

Er zijn in het voortgezet onderwijs 20 vestigingen met meer dan 2000 leerlingen. Voor deze groep is nagegaan wat het gemiddeld aantal leerlingen is per gebouw door de scholen te vragen naar het aantal gebouwen per vestiging.

Er is één vestiging met meer dan 2000 leerlingen in één gebouw, het Martinuscollege in Grootebroek. Overigens zijn in dit gebouw in feite twee ruimtelijk gescheiden scholen georganiseerd.

Er zijn geen vestigingen met 8 of 9 gebouwen.

De gebouwensituatie bij de 20 vestigingen is verder als volgt:

	Aantal vestigingen	Totaal gebouwen
Vestiging met 1 gebouw	1	1
Vestiging met 2 gebouwen	2	4
Vestiging met 3 gebouwen	5	15
Vestiging met 4 gebouwen	6	24
Vestiging met 5 gebouwen	1	5
Vestiging met 6 gebouwen	1	6
Vestiging met 7 gebouwen	3	21
Vestiging met 10 gebouwen	1	10
Totaal	20	86

De 20 vestigingen samen hebben 45768 leerlingen. Het gemiddeld aantal leerlingen per vestiging is 2288. Het gemiddeld aantal leerlingen per gebouw is 532.

Naast deze gegevens over de grote vestigingen is er bij één grote gemeente, Den Haag, geïnformeerd naar vergelijkbare gegevens.

Deze gemeente heeft een totaaloverzicht van de gebouwen en het aantal leerlingen gemaakt. Daaruit blijkt dat er 18.936

leerlingen zijn, verdeeld over 35 locaties (vestigingen en dislocaties/dependances) met dus 541 leerlingen per locatie; er is één locatie met meer dan 1000 (i.c. 1285) leerlingen.

2. Aspecten van schoolgrootte

Uit buitenlands (met name Amerikaans) onderzoek blijkt dat er relaties zijn tussen schoolgrootte, schoolklimaat en leerlingprestaties. Onderzoek naar schoolgrootte en rendement van scholen (po en vo) heeft in Nederland nooit duidelijke relaties aan het licht gebracht. De complexe structuur van het Nederlandse voortgezet onderwijs bemoeilijkt ook vergelijkingen met buitenlandse secundaire scholen.

Er zijn twee recente Nederlandse bronnen met informatie over schoolgrootte en klimaat:

- de RST-rapporten van de inspectie met de variabelen 'pedagogisch en didactisch klimaat';
- het rapport van Mooij, *Veilige scholen en pro(sociaal) gedrag*, ITS, 2001.

Deze paragraaf biedt een kort overzicht van de belangrijkste informatie uit die rapporten. Aan het einde van de paragraaf is weergegeven wat er uit peilingen naar de meningsvorming over schoolgrootte komt.

Schoolgrootte en veiligheid in het VO

In 2000 heeft Mooij een groot onderzoek gehouden naar veiligheid op scholen in het voortgezet onderwijs. Daarbij zijn ook de meningen betrokken van leerlingen in relatie tot de schoolgrootte.

In het rapport van Mooij, 2001, blz. 259, zijn relaties opgenomen tussen datgene wat leerlingen rapporteerden over veiligheid op scholen, en de grootte van de vestiging waar de leerlingen onderwijs volgden.

Variabele	correlatie met
vestigingsgrootte	
- op en rond de school voel ik me veilig	0.067
- op school voel ik mij onveilig	-0.181
- mate van direct gepest worden (significant)	-0.314
- mate van indirect gepest worden (sociale isolatie) 0.280 (significant)	-
- slachtoffer van fysiek geweld (significant)	-0.276
- slachtoffer van (im)materieel geweld	0.196

Bij de eerste twee correlaties is er geen significant verband tussen vestigingsgrootte en gevoel van (on)veiligheid bij de leerlingen. Wel is er een significant verband als het gaat om pesten: leerlingen melden vaker dat ze direct gepest worden,

naarmate vestigingen kleiner zijn. Ook bij indirect pesten en fysiek geweld zijn de correlaties met vestigingsgrootte significant. Diefstal en vernielingen van eigendommen (materieel geweld) komt iets vaker (maar niet significant) voor op grotere vestigingen.

Het gaat hier om kleine correlaties die slechts de conclusie toelaten dat er in Nederland een zwakke positieve relatie is tussen vestigingsgrootte en veiligheid, dit in tegenstelling tot bevindingen in de Amerikaanse literatuur.

Schoolgrootte en pedagogisch/didactisch klimaat

De inspectie heeft inmiddels in het basis- en het voortgezet onderwijs een groot aantal scholen bezocht in het kader van het regulier schooltoezicht (RST).

Basisonderwijs

In het Onderwijsverslag over 2000 rapporteert de inspectie over schoolgrootte en enkele kwaliteitskenmerken in het basisonderwijs (blz 67-68).

"Scholen met meer dan 400 leerlingen scoren bij kwaliteitszorg en professionalisering vaker voldoende dan kleinere scholen..... Op de kleinste scholen, met minder dan 100 leerlingen, slagen leraren er beter in tijdens de lessen rekening te houden met verschillen tussen leerlingen."

De laatste constatering hangt volgens de inspectie samen met de noodzaak om op kleinere scholen met combinatieklassen te werken. Op deze kleine basisscholen, die in dunbevolkte gebieden voorkomen, blijkt een kleine schaalgrootte positief te werken op het rekening houden met verschillen tussen leerlingen.

Voortgezet onderwijs

Aan de inspectie is gevraagd om haar oordelen over aspecten van schoolklimaat en pedagogisch en didactisch klimaat te relateren aan de grootte van de scholen. De analyse is uitgevoerd op basis van de 138 RST-bezoeken die tussen half augustus en eind december 2000 hebben plaatsgevonden. De inspectie is tevens gevraagd om verdere analyses ter zake uit te gaan voeren. Voor de onderhavige analyse van de effecten zijn de scholen, dat wil zeggen vestigingen, ingedeeld in vier categorieën:

Klein	minder dan 300 leerlingen
Middelgroot	tussen de 300 en 600 leerlingen
Groot	tussen de 600 en 1500 leerlingen
Zeer Groot.	meer dan 1500 leerlingen.

De volledige analyse van de inspectie is opgenomen als bijlage bij deze notitie. Hieronder zijn alleen de indicatoren opgenomen waar zich significante verschillen voordoen tussen de vier categorieën bij de volgende aspecten van kwaliteit van het onderwijs:

Vestigingsgrootte en scores van VO scholen op RST indicatoren

Indicatoren	schoolgrootte			
	k	mg	g	zg
Percentage positieve scores op de indicatoren van het oorklimaat				
12.2 De leerlingen waarderen de school positief	82	90	98	92
12.3 De school biedt een verzorgde en uitnodigende indruk	53	76	74	92
12.7 Weloverwogen hanteren afgesproken omgangsregels	71	83	65	83
Percentage positieve scores op de indicatoren van Didactisch handelen				
5.2 Duidelijke uitleg	80	84	86	90
5.6 Inspelen op extra taalbehoeften	12	10	15	29
Percentage positieve scores op de indicatoren van Pedagogisch handelen				
6.3 Informeren over vorderingen	41	57	41	58
6.4 Zelf plannen en invullen leerproces	34	33	28	40
6.5 Zelf oplossingen expliciteren en daarop reflecteren	32	44	39	49

De inspectie concludeert dat schoolgrootte invloed heeft bij deze indicatoren, waarbij zeer grote scholen er positief uitspringen.

Beeldvorming over schoolgrootte

Al enkele jaren wordt aan een steekproef van Nederlanders en van Nederlandse ouders van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs gevraagd naar hun mening over aspecten van het onderwijs (zie Onderwijsmeter 1999, 2000 en 2001, ITS, Nijmegen). Daaruit blijkt dat het merendeel van de Nederlanders en van de ouders vindt dat kleinere scholen beter zijn.

Percentages ouders en Nederlanders die vinden dat kleinere scholen beter zijn

Onderwijsmeter	1999	2000	2001
Ouders over voortgezet onderwijs	71%	73%	71%
Ouders over basisonderwijs	76%	71%	74%
Nederlanders over voortgezet onderwijs	78%	76%	71%
Nederlanders over basisonderwijs	77%	72%	77%

Wanneer echter aan ouders wordt gevraagd naar de waardering voor de school van hun eigen kinderen en de uitkomsten worden gerelateerd aan de grootte van de scholen van hun kinderen, zijn er weinig verschillen in waardering. Op de onderstaande aspecten krijgen grotere scholen zelfs een hogere waardering

Op grote scholen¹

	Groot	Klein
• zijn ouders beter op de hoogte van wat kinderen leren op school	59%	49%
• is het onderhoud van de school gelijk gebleven of verbeterd	75%	67%
• is het schoonmaken van de school gelijk gebleven of verbeterd	64%	58%
• maakt men zich minder zorgen over het tekort aan personeel	15%	22%
• hebben ouders vaker gehoord van het studiehuis	94%	
	82%	

Bron: Onderwijsmeter 2000, blz 43, ITS, Nijmegen)

3. Gewenste schoolgrootte

De geschetste bevindingen over aspecten van schoolgrootte in Nederland brengen een tegenstelling aan het licht: enerzijds hebben burgers en ouders een grote voorkeur voor kleinere scholen, anderzijds komen grotere scholen beter uit de bus bij zaken als veiligheid, pedagogisch klimaat en onderhoud en schoonmaak van gebouwen.

Ook al zijn er grotere scholen die voldoende zijn toegerust om de leer- en leefomgeving in hun school op adequate wijze te verzorgen, het beeld blijft bestaan dat kleinere scholen aantrekkelijker zijn.

Initiatieven uit het verleden om schaalvergroting van scholen van overheidswege te bevorderen zijn al langere tijd verlaten. Waar mogelijk dienen ouders te kunnen kiezen uit meer scholen voor hun kinderen. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat autonome scholen en besturen gebaat zijn bij een professionele toerusting en dat zij de omvang van hun organisatie zelf kunnen bepalen. Dit standpunt past bij de beoogde algemene ontwikkeling voor de scholen in en het basis- en het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd wil het kabinet de aandacht bevorderen voor een interne leer- en werkomgeving met een menselijke maat voor leerlingen en leraren binnen scholen.

Er bestaat een onderscheid tussen de bestuurlijke schaalgrootte (of de schaalgrootte van een school met meer vestigingen) en de omvang van de school zoals leerling en leraar die dagelijks ervaren. Uit bestuurlijk oogpunt kan het voor een leerling voordelen opleveren deel uit te maken van

¹ Kleine, middelgrote en grote scholen in PO en VO zijn gedefinieerd als: PO: < 200, 200-280, > 280; VO: <700, 700-1400, >1400). Aan de ouders is gevraagd hoe groot de school van hun kinderen is.

een groter geheel, bijvoorbeeld in de vorm van betere faciliteiten en betere doorstroommogelijkheden. Daardoor kan een school meer zorg op maat leveren voor een individuele leerling. Om een goed pedagogisch klimaat binnen een school te kunnen waarborgen, waarbij de herkenbaarheid van de individuele leerling niet uit het oog verloren wordt, moeten leerlingen naar school gaan in kleinschalige omgevingen, met bijvoorbeeld aparte speelplaatsen/overblijfruimtes/aula's/kantines en aparte pauzetijden.

De aandacht voor een omgeving het voorgezet onderwijs waar leerlingen en leraren zich thuis voelen, is niet nieuw. In 1998 heeft staatssecretaris Netelenbos een brochure uitgebracht voor alle scholen in het VO: *De school is kleiner dan ze groot is* (Centrum voor onderwijsmanagement, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen). Daarin staan goede voorbeelden. Scholen brengen groepen leerlingen onder in kleinere eenheden (leshuizen) en koppelen deze aan verschillende gebouwen of herkenbare onderdelen van gebouwen. Het gaat daarbij om de fysieke leeromgeving, maar ook om overzichtelijke teamvorming voor docenten. Veel grote scholen beseffen het belang van kleinschalige eenheden binnen grotere organisaties. Vooral ook omdat de ouders er om vragen.

Bij het kleinschaliger organiseren van onderwijs hebben vooral de brugklassers de aandacht. Bij de voorstellen van de 'initiatiefrijke scholen' zijn er enkele die tot doel hebben een meer kleinschalige omgeving in te richten, onder meer ook om de overgang tussen basis- en voortgezet onderwijs te versoepelen. Wij zullen u informeren over de ervaringen die daarmee worden opgedaan.

De behoefte aan een leef- en werkomgeving op maat is niet alleen een interne ontwikkeling binnen het onderwijs, maar leeft breder in onze maatschappij. De Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling heeft twee adviezen uitgebracht die pogen meer algemene verschijnselen in de samenleving te analyseren en op zoek te gaan naar de menselijke maat. In het advies *Aansprekend burgerschap* van de RMO (oktober 2000) beveelt de Raad onder meer aan om binnen een grote instelling, zoals een ziekenhuis of een scholengemeenschap, kleinere eenheden in het leven te roepen. Deze moeten zich meer nadrukkelijk kunnen profileren door een eigen gebouw, een herkenbare plek en een eigen kern van personeel (docenten). Deze eenheden moeten dan een zekere mate van autonomie binnen de instelling verkrijgen. Op dit advies heeft het kabinet inmiddels positief gereageerd. In het advies *Aansprekend opvoeden, balanceren tussen steun en toezicht* van de RMO, stelt de Raad het volgende:

“Betrokkenheid van ouders - overigens net als die van kinderen en jongeren - bij bijvoorbeeld scholen voor primair en voortgezet onderwijs is gebaat bij herkenbaarheid van de betreffende organisatie. Dat betekent, dat met name binnen grote scholengemeenschappen gestreefd moet worden naar een organisatievorm waarin de grote school wordt opgedeeld in een netwerk van herkenbare en kleinschalige schoolorganisaties. Een kleinschalige organisatie vergroot de effectiviteit van de bestuurlijke activiteiten van ouders, zoals in ouderraden”.
(RMO, juni 2001, blz 33)

Het betoog van de RMO past goed in het denken over onderwijsinstellingen als autonome en sterke organisaties, die tegelijkertijd oog hebben voor hun primaire taak: jonge kinderen opvangen in een beschermde, voor hen overzichtelijke omgeving.

Voor het bevorderen van kleinere organisatie-eenheden binnen grotere scholen is een landelijk stimuleringsbeleid gewenst. Alhoewel in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs de schaalgrootte, afgemeten aan het gemiddeld aantal leerlingen per gebouw of locatie, wel meevalt, blijft er ook een aantal grote scholen en vestigingen waar kleinschaliger leer- en werkomgevingen wel degelijk mogelijk zijn. De inrichting van de eigen organisatie behoort tot het domein en de competentie van de autonome school. Uniforme regelgeving over deze inrichting is, tegen de achtergrond van autonomievergroting van scholen, niet gewenst,. De scholen behouden de **ruimte** om daar zelf over te besluiten. De overheid kan de **richting** aangeven om te komen tot nog meer scholen op een menselijke maat. De volgende maatregelen zijn daarbij aan de orde:

- 1) Zoals is aangegeven in de *Verkenning Onderwijs en Onderzoek* en in de vooruitblik in de toelichting op de Onderwijsbegroting 2002, moet er verder geïnvesteerd worden in materiële voorzieningen, waaronder betere gebouwen om in te leren en te werken. In de begroting 2002 is reeds een flink bedrag voorzien. Binnen de grenzen van de mogelijkheden (de beschikbare uitgavenreserve 2002 en andere prioriteiten) overweegt het kabinet om bij Voorjaarsnota 2002 fl 100 miljoen structureel beschikbaar te stellen voor de aanpassing van schoolgebouwen aan onderwijskundige vernieuwingen. Over het algemeen zijn de grotere gebouwen van recentere datum en betere kwaliteit en gaat het daar om herinrichting. Materiële investeringen moeten niet alleen gericht zijn op de grotere gebouwen. Kleinere schoolgebouwen zijn gemiddeld vaak wat ouder en juist daar voldoen de gebouwen soms niet meer aan de eisen van deze tijd. Na de inventarisatie van de materiele situatie in het

primair onderwijs loopt momenteel een onderzoek in het voortgezet onderwijs, waaruit binnen afzienbare termijn resultaten voortkomen.

- 2) De overheid kan een meer actieve rol spelen bij voorlichting, door de scholen goede praktijkvoorbeelden te verschaffen van inrichting van grotere organisaties. De brochure *De school is kleiner dan ze groot is* moet vernieuwd worden, ook op het punt van meer geavanceerde bouwkundige inzichten en inschatting van daarmee gemoeide kosten. Daartoe zal een opdracht worden verstrekt.
- 3) Een derde mogelijkheid om vanuit de landelijke overheid kleinschalige leeromgevingen te stimuleren is het wegnemen van belemmeringen in de beleidsregels (toetsingskaders) voor de stichting en verplaatsing van scholen in het voortgezet onderwijs. In het beleidskader voor verplaatsing, omzetting etc. voor 2002 is een belangrijke stap gezet om kleinere eenheden te kunnen realiseren. Het is vanaf 2002 in het hele land toegestaan om een nevenvestiging op te richten voor de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs. Tot nu toe bestond deze mogelijkheid alleen voor VINEX-locaties.
- 4) Het welbevinden van leerlingen moet een hoeksteen zijn van de kwaliteitszorg van scholen. In overleg met de projecten Q-primair en Q-5 (voor het voortgezet onderwijs) zullen instrumenten worden ingezet om onder meer bij leerlingen over de kwaliteit van de leeromgeving gericht en periodiek informatie te verzamelen.
- 5) Verschillende beleidstrajecten zijn al in gang gezet om de leefbaarheid van scholen te vergroten. Trajecten zoals de veilige school en integraal veiligheidsbeleid, de brede school, maar zeer zeker ook het aantrekkelijker maken van het leraarsberoep, kunnen worden uitgebreid met extra aandacht voor de directe leef- en werkomgeving van leraren en leerlingen.

Deze stimuleringsmaatregelen doen recht aan het streven naar meer kleinschalige omgevingen en laten de scholen (besturen en directies) tegelijkertijd de autonomie om daar vanuit een stevige bestuurlijke positie zelf vorm aan te geven.