

## VARIËTEIT IN SCHAAL

## Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Variëteit in schaal*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20050300/833, oktober 2005.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2005.  
ISBN 90-77293-43-4

### **Bestellingen van publicaties:**

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

### **Ontwerp en opmaak:**

Maarten Balyon grafische vormgeving

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag  
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# VARIËTEIT IN SCHAAL

**Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak  
bij grote onderwijsorganisaties**



ONS KENNIS  
20050300/833

UW KENNIS

CONTACTPERSOON

DOORLIJSDIEN

PLAATS / DATUM  
Den Haag, 10 oktober 2005

DOELWERF  
Advies Variëteit in schaal

Aan de minister van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de minister,

Met genoegen biedt de raad u hierbij het advies Variëteit in schaal aan.

Dit advies beantwoordt uw vraag of de schaalvergrotingsprocessen tot overheidsingrijpen noodzakelijk zijn. Om deze vraag te beantwoorden, heeft de raad onderzocht wat de gevolgen van de schaalvergrotingsprocessen zijn voor de keuzevrijheid van deelnemers en afnemers, voor de legitimatie van besluitvorming en governance en voor de sociale samenhang.

De raad concludeert dat de schaalvergrotingsprocessen, gezien vanuit deze drie perspectieven, de verantwoordelijken op bestuurs- en instellingsniveau tot gerichte handelingen moeten aanzetten. Daarnaast maken deze processen in een aantal situaties ook ingrijpen van de minister noodzakelijk.

De raad hoopt dat dit advies goede aanknopingspunten biedt om de voortgaande schaalvergroting te beheersen.

Namens de Onderwijsraad,



prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter

drs. A. van der Rest  
Secretaris

ONDERWIJSraad

ONDERWIJSLAAN 6  
2514 JS DEN HAAG  
TELEFOON 070 310 80 00  
FAX 070 336 14 14  
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL  
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	9
<b>1 Twintig jaar schaalvergroting: wat zijn de effecten?</b>	12
1.1 Een optimale schaal is moeilijk vast te stellen	15
1.2 Noodzaakt schaalvergroting tot overheidsmaatregelen?	18
1.3 Over dit advies	19
<b>2 Schaalvergroting jarenlang gestimuleerd</b>	20
2.1 Twintig jaar schaalvergrotingsbeleid	20
2.2 Schaalvergroting in cijfers: een landelijk beeld	23
2.3 Conclusie	27
<b>3 Huidige regelgeving rond schaalgrootte per sector</b>	28
3.1 Primair onderwijs	28
3.2 Voortgezet onderwijs	31
3.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	34
3.4 Hoger onderwijs	36
3.5 Conclusie	37
<b>4 Effecten van schaalvergroting op keuzevrijheid, legitimatie van besluitvorming en sociale cohesie</b>	38
4.1 Keuzevrijheid	38
4.2 Legitimatie van besluitvorming en governance	42
4.3 Sociale cohesie	45
4.4 Conclusies	48
<b>5 Aanbevelingen</b>	51
5.1 Voordelen van schaalvergroting benutten en nadelen bestrijden	51
5.2 Waarborging keuzevrijheid	53
5.3 Waarborging legitimatie, degelijk onderwijsbestuur	56
5.4 Waarborging sociale cohesie door middel van schaalneutralere beleidsregels	58
<b>Literatuur</b>	60
<b>Websites</b>	62
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	63
<b>Afkortingen</b>	64
<b>Noten</b>	65
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1: Adviesvraag	B.1-67
Bijlage 2: Doorgroei in cijfers	B.2-71





## Samenvatting

De raad signaleert dat het overheidsbeleid van de afgelopen decennia voor vrijwel de gehele onderwijssector sterk gericht was op fusies van instellingen en besturen. Dat is terug te zien in de cijfers over de grootte van besturen en instellingen. Ook in het huidige beleid is een verdere trend van schaalvergroting te bespeuren. De schaalvergroting zou de kwaliteit van het onderwijs en een goede doorstroom van leerlingen kunnen bevorderen. Daarnaast zijn er echter ongewenste effecten op de keuzevrijheid van deelnemers en ouders, op het bestuur van onderwijsorganisaties en op de sociale cohesie binnen de opleidingen. De raad is van mening dat de voordelen van de schaalvergroting zorgvuldiger afgewogen moeten worden tegen de nadelen. In de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004a) wees de raad al op de toenemende bureaucratisering die mogelijk van invloed is. Dit advies onderzoekt deze en andere nadelen van schaalvergroting en doet aanbevelingen om negatieve effecten tegen te gaan.

Centraal in dit advies staat een aantal vragen. Welke effecten heeft schaalvergroting op de keuzevrijheid van deelnemers en ouders, op het draagvlak van onderwijsorganisaties en op de sociale cohesie binnen de instellingen? Wat is de uitwerking van die effecten op de belangrijkste betrokkenen: deelnemers en ouders, onderwijspersoneel en afnemers (vervolgopleidingen en toekomstige werkgevers)? Moet de minister ingrijpen of vraagt de autonomie van instellingen en besturen juist een afwachtende houding van de centrale overheid?

De raad constateert dat er lang niet altijd harde bewijzen zijn voor de negatieve effecten van schaalvergroting, maar dat er steeds meer aanwijzingen zijn dat de positie van verschillende betrokkenen in het onderwijs zwakker wordt. Ook signaleert de raad dat de regelgeving van de overheid organisatorische schaalverkleining van instellingen belemmert.

### **Effecten op keuzevrijheid**

Keuzevrijheid van de deelnemer impliceert een variëteit in het aanbod op verschillende kenmerken, zoals onder meer grootte, onderwijsconcept, opleidingsaanbod, identiteit en cultuur. De raad constateert dat fusies tussen onderwijsinstellingen de monopolievorming in een bepaald gebied kunnen versterken en daarmee de keuzevrijheid voor de deelnemer belemmeren. Met name in de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hbo (hoger beroepsonderwijs) zijn er regio's met nog maar een of twee aanbieders.

Een eenmaal gemaakte keuze van de deelnemer zal ook gegarandeerd moeten zijn. In beslissingen van besturen over verplaatsing, opheffing, verandering van onderwijsconcept of identiteit worden de belanghebbenden via de formele kanalen, zoals de mr (medezeggenschapsraad), betrokken. In de praktijk blijken deze procedures niet altijd veel invloed te verschaffen.

### **Effecten op het bestuur van de instellingen**

Daarmee komen we op een ander belangrijk effect op het bestuur van de instellingen: een mogelijk legitimatiedeficit. Legitimatie komt niet vanzelf, maar moet worden verworven. Meer autonomie, meer budget en meer omvang betekenen dat een zwaardere last van interne en externe legitimatie op de instellingen en besturen komt te drukken. Instellingen krijgen steeds meer autonomie en moeten steeds meer professionaliteit in huis hebben om die aan te kunnen. Grotere scholen kunnen de zelfstandigheid beter aan dan kleinere. Maar in grotere eenheden geven vertegenwoordigers van studenten, ouders en personeel aan, dat de afstand tussen hen en de besturen van de onderwijsinstellingen groter wordt en dat hun eigen invloed op het reilen en zeilen van de organisatie afneemt. Ook afnemers (vervolgopleidingen en toekomstige werkgevers) hebben minder binding met het onderwijsaanbod, waardoor de aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt minder goed verloopt.

Een ander effect is al aan de orde geweest in de verkenning *Bureaucratisering van het onderwijs* (2004a). Hierin wees de raad op het mechanisme van budgetmaximalisatie: bestuurders en managers hebben soms de neiging naar schaalvergroting te streven, niet omdat dat per se beter is voor het onderwijs, maar vanwege de neveneffecten in termen van aanzien en carrière. Onderzoek van de raad heeft bovendien aangetoond dat de kosten voor het secundaire proces in het onderwijs (administratie en beheer) de laatste twintig jaar te zeer gegroeid zijn.

### **Effecten op sociale cohesie**

Naarmate onderwijsinstellingen groter worden, bestaat het gevaar dat de interne en externe invloedsuitoefening meer een formaliteit worden dan realiteit; in samenhang daarmee lijkt ook de betrokkenheid bij de organisatie af te nemen. Er is minder onderling contact en dit leidt tot gevoelens van anonimiteit en vervreemding. De sociale cohesie tussen de mensen die deel uitmaken van de organisatie, lijkt minder te worden. Wie zich als professional niet betrokken voelt bij de organisatie, loopt de kans om zijn of haar enthousiasme voor het primaire proces geleidelijk te verliezen. Dit effect doet zich vooral voor op het organisatorische uitvoerende niveau, ofwel het niveau van locaties en eenheden. Er lijkt een rechtstreeks verband te bestaan tussen de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van het directe werk met leerlingen. Voor het primaire proces is het creëren van een sociaal verbindend klimaat van belang, dat onder andere gekenmerkt wordt door overzichtelijkheid, herkenbaarheid, ruimte voor ontplooiing, normatieve sturing, zelfsturing en identiteitsvorming. Zo'n klimaat is niet alleen bevorderlijk voor het welbevinden van leerlingen, deelnemers en studenten, maar ook voor dat van professionals.

### **Aanbevolen maatregelen**

Om de keuzevrijheid van de deelnemer en afnemer te waarborgen, pleit de raad ervoor de Minister een nadrukkelijker rol te geven in het toetsen van voorgenomen fusies bij een te verwachten marktaandeel van meer dan 50%. Criteria die bijvoorbeeld de NMA (Nederlandse Mededingingsautoriteit) in andere sectoren hanteert, zoals de zorg, kunnen hierbij als voorbeeld dienen. Een dergelijke fusietoets door de Minister is met name relevant voor het hoger onderwijs, de bve-sector en het voortgezet onderwijs. Onderwijsinstellingen zullen daartoe voorgenomen fusies vooraf moeten melden, de zogenoemde meldingsplicht.

Keuzevrijheid komt tot uitdrukking in de keuze uit een palet aan scholen en opleidingen. Als dat palet beperkt wordt en de externe keuzemogelijkheden tussen scholen en opleidingen verminderen, worden de aangeboden keuzemogelijkheden binnen scholen en opleidingen belangrijker. In dergelijke situaties is het waarborgen noodzakelijk van een divers intern aanbod door onder meer het toezicht via de Inspectie.

Om het beter mogelijk te maken onderwijs op maat te bieden, pleit de raad voor versoepeling van regelgeving van nevenvestigingen, het verkennen van mogelijkheden voor defusie en het wettelijk mogelijk maken van verzelfstandiging.

Om de legitimatie en degelijk onderwijsbestuur te waarborgen, pleit de raad ervoor de kring van directbelanghebbenden bij scholen- en opleidingsbeslissingen uit te breiden. Hij stelt voor in de WMO (Wet medezeggenschap onderwijs, straks WMS, Wet medezeggenschap scholen) voor het primair en voortgezet onderwijs de adviesbevoegdheid van de (gehele) mr in het geval van overdracht, respectievelijk fusie van de school met een andere school, te doen wijzigen in instemmingsbevoegdheid. Ook stelt de raad voor de ouder als directbelanghebbende in de zin van de AWB (Algemene wet bestuursrecht) aan te wijzen bij besluiten over verplaatsing of splitsing van scholen.

Ten slotte acht de raad het in dit verband van belang, dat bestuur en management in alle onderwijssectoren uitstralen dat zij in dienst staan van het primaire proces. Hij pleit voor een voortzetting van een bestuurs- en managementcultuur van bescheidenheid.

Voor de waarborging van sociale cohesie pleit de raad voor schaalneutralere beleidsregels door handhaving van een zekere vaste voet voor kleinschalige vestigingen in primair en voortgezet onderwijs en door investeren in kleinschaliger huisvesting. Ook grote nieuwbouwplannen in middelbaar en hoger beroepsonderwijs dienen op hun kleinschaligheid beoordeeld te kunnen worden door de kring van interne en externe belanghebbenden.

# 1 Twintig jaar schaalvergroting: wat zijn de effecten?

*De schaal van onderwijsinstellingen heeft een enorme vlucht genomen, in alle sectoren. Dat heeft onder andere gevolgen voor de binding van leerlingen en leraren met de instelling, voor de doelmatigheid van de instelling en voor de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs. Wat zijn die effecten precies? En is het nodig om de schaal te beheersen?*

Een van de belangrijkste motieven van de rijksoverheid om de schaal te vergroten was het financieel-economisch motief (bezuinigingen en kostenbesparingen door schaalvoordelen; grotere bedrijfseconomische doelmatigheid). Besturen en instellingen werden gestimuleerd 'op te schalen' vanuit efficiency-overwegingen. Een tweede motief was onderwijskundig van aard. Grotere instellingen zouden meer en betere doorstroommogelijkheden en voorzieningen kunnen bieden dan kleinere scholen. Met name brede scholengemeenschappen zouden aan deze doelstellingen tegemoet kunnen komen. Daarbij speelde ook het argument van meer mogelijkheden voor professionalisering en specialisatie van het personeel een rol. Een derde motief was de decentralisering en deregulering. De rijksoverheid plaatste zich meer op afstand om besturen en instellingen de ruimte te geven voor eigen autonomie en eigen beleidsvoering.

Naar het oordeel van de raad is er bij de overheid onvoldoende besef geweest van de nadelen die er aan schaalvergroting kleven.

## *Voor- en nadelen van aanzienlijke schaalgrootte*

Voordelen van aanzienlijke schaalgrootte kunnen zijn:

- breed onderwijsaanbod; meer mogelijkheden voor differentiatie en specialisatie;
- doelmatigheidswinst (in eerste aanleg);
- scholengemeenschap met verschillende schooltypen kan integratie bevorderen;
- groter beleidsvoerend vermogen; professionaliteit/expertisebundeling;
- meer financiële armslag; risicospreiding en grotere investeringscapaciteit;
- als speler op hoger niveau mee kunnen doen (geldt voor alle sectoren van basisscholen tot hogescholen); en
- meer loopbaanperspectieven en specialiseringsmogelijkheden voor het personeel.

Nadelen van aanzienlijke schaalgrootte kunnen zijn:

- doelmatigheidsverlies bij doorgeschoten schaalvergroting (het mechanisme van budgetmaximalisatie);
- beperking van keuzemogelijkheden qua aanbod voor deelnemers/ouders;
- risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid van ouders, deelnemers, personeel en afnemers;
- verminderde invloed op de besluitvorming van ouders, deelnemers en personeel;
- grote concentratie van leerlingen (met name in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs) kan overlast voor omgeving veroorzaken; en
- ontbreken van legitimatie en controle in het geval van lokale of regionale monopolies.

In het advies *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen* (2004c) benadrukte de raad de voordelen van een kleinschalige schoolorganisatie, zoals meer sociale controle, meer betrokkenheid van leraren en ouders en een aangenamer werk- en leerklimaat, waarbij men elkaar makkelijker leert kennen.

In zijn advies *Wat scholen vermogen* (2002) wees de raad erop, dat de verhoging van de efficiëntie of doelmatigheid die in eerste instantie met een grotere schaal samengaat ('economies of scale'), op een bepaald moment een omslagpunt laat zien. In de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004c) wees de raad hierbij op de rol van bestuurders, die bij gebrek aan de juiste prikkels ondoelmatig gedrag kunnen vertonen en ertoe neigen organisaties groter te doen worden dan vanuit doelmatigheidsoogpunt optimaal zou zijn.<sup>1</sup> De rol van brancheverenigingen zou hierin toetsend kunnen zijn. Maar de praktijk leert dat de leden van grote besturen veelal afkomstig zijn uit grote brancheorganisaties en daar ook bestuurlijke taken uitoefenen. Hierdoor treedt isomorfisme op: de organisatie neemt dezelfde structuur aan als de grote organisaties in de omgeving ervan. De brancheorganisaties fungeren daarmee als motor van dit proces. Een kritische toets van brancheverenigingen op de grootte van de instelling of een juiste afweging van voor- en nadelen blijft daarmee achterwege.

In het advies *Degelijk onderwijsbestuur* (2004b) constateerde de raad dat onder meer door de schaalvergroting het belang van goed intern toezicht toeneemt. Onderwijsinstellingen worden steeds groter, waardoor er niet alleen meer geld omgaat, maar ook de maatschappelijke belangen toenemen.

In de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004a) verkende de raad onder meer het empirisch onderzoek naar schaal en constateerde dat empirisch bewijs over dit onderwerp lastig is. Onderstaand kader illustreert de problematiek van het gebrek aan bewijsvoering.

Empirisch bewijs voor de gewenste en ongewenste effecten van schaalvergroting is niet zonder problemen. Als we kijken naar het onderzoek naar de effecten van schaalverschillen in met name het primair en voortgezet onderwijs valt op dat dit onderzoek niet altijd eenduidige resultaten oplevert. Soms lijken grote scholen effectiever te zijn, dan weer is dat juist bij kleine scholen het geval, en in andere onderzoeken lijkt schaal geen factor van betekenis te zijn. Een mogelijke verklaring voor de niet eenduidigheid van onderzoeksuitkomsten kan gezocht worden in factoren van methodologische aard. Allereerst is er de factor schoolgrootte. Onderzoekers hanteerden verschillende groottecategorieën om groot en klein te definiëren. Daarbij krijgt schaal een andere betekenis als het op een verschillend niveau gedefinieerd is. Wordt de schaal van vestigingen of locaties bedoeld of de schaal van een gehele school bestaande uit meerdere vestigingen? Of gaat het om de bestuurlijke schaal? Afgezien van de definitie van schaal worden ook verschillende definities gehanteerd van ogenschijnlijk dezelfde afhankelijke variabelen waaraan schaalgrootte gerelateerd is. Gaat het om effecten op het niveau van de organisatie (onder meer doelmatigheid, innovatieve vermogen), op het niveau van het onderwijsleerproces/onderwijsaanbod, of betreft het effecten op het niveau van leerlingen (onder meer schoolprestaties en welbevinden)? Ten slotte is het mogelijk dat in verschillende onderzoeken verschillende interveniërende, niet gecontroleerde factoren ook van invloed zijn op de effecten. De resultaten moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

*Bron: Van de Venne, 2002*

Hoewel het empirisch onderzoek naar schaal niet in alle gevallen tot harde conclusies leidt, constateert de raad vanuit ervaringen in de onderwijspraktijk een aantal ontwikkelingen. Schaalvergroting beperkt de keuzevrijheid van de deelnemer; mensen voelen zich onvoldoende betrokken en vertegenwoordigd bij de organisatie; en de sociale cohesie tussen personeel en leerlingen/studenten komt steeds meer onder druk te staan.

Ook constateert de raad dat de mogelijkheden om kleinschaligheid binnen grootschaligheid te organiseren nog niet ten volle benut worden.

#### *Voor- en nadelen van kleinschaligheid binnen grootschaligheid<sup>2</sup>*

Voordelen van het combineren van kleinschaligheid binnen grootschaligheid kunnen zijn:

- meer aandacht voor specialisatie, taakverdeling en taakafbakening;
- vergroting van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van ouders en docenten bij het primaire proces; en
- minder anonimiteit en meer mogelijkheden voor een persoonlijke benadering van leerlingen/studenten.

Nadelen van het combineren van kleinschaligheid binnen grootschaligheid kunnen zijn:

- onderwijsinstellingen hebben weinig zicht op strategische beleidsvoering; en
- coördinatie- en communicatieproblemen.

Toch zijn er in alle onderwijssectoren steeds meer voorbeelden van instellingen die de voordelen zien van kleinschalig organiseren van onderwijs in een grootschalig verband. Onderstaand kader illustreert die behoefte en de realisering ervan.

### **Queridogebouw**

Het in 2003 gebouwde en geopende Queridogebouw voldoet goed aan de behoefte voor kleinschalig onderwijs. Het leent zich bij uitstek voor onderwijs in kleine groepen waar vooral vaardigheden worden aangeleerd. Het gebouw, genoemd naar de eerste decaan van de voormalige Medische Faculteit Rotterdam, is slechts enkele maanden na de opening al enkele malen volgeboekt. Voor de toekomst worden momenteel de mogelijkheden onderzocht voor een geheel nieuw onderwijscentrum waar de vele medische en paramedische opleidingen van het Erasmus-MC een aantrekkelijke plaats moeten krijgen, inclusief 'studielandschappen' voor de studenten.

*Bron: Erasmus MC, 2004*

### **De voordelen van kleinschaligheid en grootschaligheid**

P&A-Utrecht organiseert het onderwijs kleinschalig. Docenten werken intensief samen in kleine teams. Het contact tussen studenten en docenten is laagdrempelig. Organisatorische kwesties worden doorgaans in onderling overleg opgelost. Studenten worden nauw betrokken bij de vormgeving en uitvoering van het onderwijs. Daarnaast kunnen de P&A-studenten gebruikmaken van alle faciliteiten die een grote hogeschool biedt: een uitgebreide mediatheek, veel ict-voorzieningen, een groot aantal studie- en werkruimten, catering met een ruim assortiment, enzovoort. De stad Utrecht biedt legio mogelijkheden om uit te gaan, te winkelen en theaters te bezoeken.

*Bron: website Faculteit Sociaal Agogische Opleidingen*

## **1.1 Een optimale schaal is moeilijk vast te stellen**

Deze constatering is voor de raad een argument om de (huidige) schaalvergrotingsprocessen nog eens tegen het licht te houden, zonder te pretenderen het schaalvraagstuk op zuiver rationele gronden – empirisch gestaafd – te kunnen beoordelen.

Een van de conclusies is dat een optimale schaal vaak moeilijk is vast te stellen. Hoe groot moet een organisatie of bestuur zijn om effectief te zijn? Het probleem ligt genuanceerder. Verschillende beleidsniveaus, criteria en belanghebbenden bepalen die nuance. We kunnen spreken van een spanningsveld rondom deze aspecten.

### **Spanningsveld**

- Studenten en (ouders van) leerlingen willen waarschijnlijk graag onderwijs in kleine herkenbare eenheden in de buurt, maar tegelijkertijd een ruim vakkenaanbod en onderwijs op maat.
- Voor personeel draagt een kleine herkenbare organisatie mogelijk bij aan een prettige werkomgeving, maar biedt een grotere schaal meer baanzekerheid en meer mogelijkheden tot functiedifferentiatie en ontwikkeling.
- De overheid heeft vooral belang bij een zodanige organisatie van het onderwijs, dat het de gewenste resultaten oplevert tegen zo laag mogelijke (maatschappelijke) kosten. Terwijl ouders en leerlingen meer belang hechten aan onderwijs in kleine herkenbare eenheden, wat wellicht meer kosten met zich meebrengt.
- Schoolbesturen staan voor de opdracht het onderwijs zo in te richten, dat zij met een gegeven budget zo goed mogelijk voldoen aan de kwaliteitseisen van de Inspectie, maar ook aan de wensen van leerlingen, studenten en personeel zo goed mogelijk tegemoetkomen.
- De directe omgeving van de school (omwonenden) heeft waarschijnlijk een voorkeur voor kleinschalige onderwijslocaties die zo min mogelijk overlast veroorzaken.
- De vestiging van nieuwe scholen en uitbreiding van bestaande scholen kunnen een bron van conflicten zijn tussen scholen, gemeenten (die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting in primair en voortgezet onderwijs) en de omgeving.

Dit advies bespreekt het schaalvraagstuk op verschillende beleidsniveaus, de effecten aan de hand van criteria voor goed onderwijs en bestuur, het perspectief daarbij van de directe belanghebbenden en de verantwoordelijkheden en de beheersingsmechanismen. Het advies geeft aan het einde een aantal aanbevelingen. Daarbij vraagt het onderwerp een sectorspecifieke (van primair tot wetenschappelijk onderwijs) uitwerking.

#### *Organisatorische en bestuurlijke schaal*

Dit advies bespreekt de schaalgrootte en schaalverandering enerzijds op het organisatorische niveau van locaties/vestigingen en anderzijds op het niveau van de besturen van instellingen. Het eerste niveau betreft de school of instelling als fysieke organisatie en het tweede niveau betreft de bestuurlijke eenheid waar de school of instelling onder valt. Schaalgrootte is dan uitgedrukt in cijfers (aantallen leerlingen, aantallen scholen, enzovoort), om de situatie op een bepaald moment weer te geven. Daarnaast hanteert dit advies het begrip *schaalvergroting*, om veranderingen in de tijd aan te geven.

#### *Criteria*

De raad beoordeelt zowel op organisatorisch als bestuurlijk niveau de schaal (schaalgrootte en schaalverandering) in de verschillende onderwijssectoren met behulp van vijf criteria die de raad ook in andere adviezen gebruikt heeft.

- (1) Keuzevrijheid: voldoende mogelijkheden voor ouders en lerenden om eigen keuzes te maken.
- (2) Sociale cohesie: voldoende mogelijkheden voor lerenden en personeel voor een goede onderlinge binding in een veilige omgeving.



- (3) Doelmatigheid: een doelmatige en efficiënte inzet van middelen.
- (4) Kwaliteit van het onderwijs: onderwijskundige kwaliteit, breed aanbod en professionaliteit.
- (5) Toegankelijkheid: onderwijs dat in al zijn onderdelen toegankelijk is voor alle lerenden, in dezelfde mate, zonder drempels.

Daarnaast wordt in dit advies een zesde criterium onderscheiden.

- (6) Legitimatie van besluitvorming en governance: Het eerste aspect heeft betrekking op de besluiten die door de instellingen worden genomen. Het tweede aspect heeft betrekking op degelijk onderwijsbestuur en verwijst naar adequate relatiepatronen binnen onderwijsorganisaties en naar de bijdrage van de overheid aan degelijk onderwijsbestuur. De inzet van gemeenschapsgeld behoeft legitimatie, de inzet van grote sommen gemeenschapsgeld vergt veel legitimatie.

Dit advies richt zich in het bijzonder op het eerste, tweede en zesde criterium. Hebben ouders en leerlingen voldoende keuze in het onderwijsaanbod (1)? Hebben personeel en leerlingen voldoende binding met elkaar en met de school om zich veilig te voelen (2)? Voelt men zich voldoende betrokken bij de besluitvorming van de instelling en voelt men zich vertegenwoordigd (6)?

De raad beperkt zich tot deze drie criteria om de volgende redenen. In het advies *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004a) is reeds uitgebreid ingegaan op de relatie tussen schaal en doelmatigheid (3) en kwaliteit (4). Toegankelijkheid (5) komt in dit advies aan de orde als het gaat om het eerste criterium: keuzevrijheid.

#### *Perspectieven*

Dit advies houdt de schaalvergroting (organisatorisch en bestuurlijk) met behulp van bovengenoemde criteria tegen het licht vanuit drie perspectieven:<sup>3</sup>

- deelnemers (en ouders), leerlingen, studenten;
- professionele beroepsbeoefenaars; en
- afnemers (vervolgopleidingen, toekomstige werkgevers, omgeving/buurt).

Uiteraard zullen in de bespreking van het schaalvraagstuk andere perspectieven (zoals het regionale en landelijke perspectief en het perspectief van de besturen en directies van instellingen) ook aandacht krijgen. Er is echter voor gekozen de perspectieven die het dichtst de primaire processen in scholen en instellingen raken, centraal te stellen.

#### *Verantwoordelijkheden en beheersingsmechanismen*

Het bepalen van de *schoolorganisatorische schaal* is afhankelijk van het criterium waarop en het perspectief vanwaaruit men dit beoordeelt. Zolang leerlingen en studenten de keuze hebben tussen verschillende onderwijsinstellingen, kan de overheid veelal volstaan met het verstrekken van de middelen die nodig zijn om de gewenste onderwijskwaliteit te realiseren en het toezicht daarop door de Inspectie en de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie). Hooguit is daarbij aandacht voor de omgeving gewenst om te voorkomen dat scholen besluiten nemen, die onevenredig hoge kosten voor de maatschappelijke omgeving met zich meebrengen. Scholen die bij de inrichting van hun onderwijsproces te weinig rekening houden met de wensen van hun afnemers, zullen immers vanzelf studenten verliezen aan andere instellingen. Afgezien

van de vaststelling van de financiële randvoorwaarden door de overheid, lijkt de inrichting van het primaire proces dus grotendeels aan de onderwijsinstellingen zelf te kunnen worden overgelaten. Daarbij zal de overheid in de regelgeving genoeg ruimte moeten bieden voor het inrichten van een kleinschalige organisatie.

Ook voor het bepalen van de *bestuurlijke schaal* in het onderwijs geldt, dat de overheid vooral de keuzevrijheid van ouders en deelnemers zou moeten garanderen en monopolievorming moet voorkomen. Hierbij zal het in het primair en vooral in het voortgezet onderwijs gaan om het voorkomen van lokale monopolies. In de bve-sector en het hbo gaat het om het voorkomen van regionale monopolies. In het wetenschappelijk onderwijs zullen landelijke (maar in voorkomende gevallen ook Europese) monopolies zo veel mogelijk voorkomen moeten worden. In het kader van de macrodoelmatigheid in het wetenschappelijk onderwijs moet echter enige concentratie mogelijk blijven, bijvoorbeeld in geval van specifieke studierichtingen met weinig studenten.

Voor de opbrengst van dit advies is vervolgens de vraag van belang, welke mogelijkheden de minister en andere onderwijsactoren hebben om de schaalgrootte te beheersen. De volgende instrumenten (deels in eerdere adviezen voorgesteld) verdienen daarbij een nadere uitwerking:

- toetsing van voorgenomen fusies (melding vooraf);
- mogelijkheden voor interne en externe verzelfstandiging;
- benchmarken van primaire en secundaire uitgaven door instellingen;
- peilen van voorkeuren van ouders en studenten; en
- formele en informele legitimatieprocedures, zoals inspraak en medezeggenschap.

## **1.2 Noodzaakt schaalvergroting tot overheidsmaatregelen?**

Een tweetal ontwikkelingen zijn voor de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) aanleiding de Onderwijsraad te vragen te adviseren over het schaalvraagstuk. Het betreft enerzijds de constatering dat sprake is van toenemende schaalvergroting in het onderwijs. Anderzijds is er de ontwikkeling van een nieuwe besturingsfilosofie – met een overheid meer op afstand – die een actievere inbreng van belanghebbenden vraagt. Centraal de vraag: noodzaakt toenemende schaalvergroting tot overheidsmaatregelen?

Ter beantwoording van deze centrale vraag worden in dit advies vier deelvragen uitgewerkt.

- (1) Welke processen van schaalvergroting (bestuurlijk/organisatorisch) doen zich voor en welke knelpunten doen zich hierbij voor?
- (2) Hoe moet dat gewaardeerd worden in het licht van de lijn die de minister voorstaat?
- (3) Leidt dat tot de noodzaak tot enigerlei interventie van de minister van OCW?
- (4) Zo ja, aan welke vorm(en) van interventies bestaat naar het oordeel van de raad behoefte en hoe moet(en) die interventie(s) vorm krijgen?

Vanuit de centrale vraag – noodzaakt de toenemende schaalvergroting tot overheidsmaatregelen? – interpreteert de raad de vragen als volgt. Wat zijn de effecten en gevolgen van de schaalvergroting in het onderwijs op keuzevrijheid, legitimatie van

besluitvorming/governance en sociale cohesie, gezien vanuit het perspectief van de belanghebbenden? De belanghebbenden zijn (1) de leerling/ouder, deelnemer, student, (2) de professionele beroepsbeoefenaar, en (3) de afnemer (vervolginstelling, buurt en beroepsveld). Daarbij richt de raad zich enerzijds op de school/instelling als fysieke organisatie en anderzijds op de bestuurlijke eenheid waar de school/instelling onder valt. De raad vraagt zich hierbij af of het noodzakelijk is de negatieve effecten van de schaalvergroting tegen te gaan en zo ja, welke interventies op welk beleidsniveau – instellingen/besturen/centrale overheid – daarvoor nodig geacht worden.

### **1.3 Over dit advies**

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergronden van schaalvergroting en geeft een beeld ervan in cijfers. Hoofdstuk 3 gaat in op de huidige regelgeving per sector. Hoofdstuk 4 bespreekt de effecten van schaalvergroting en hoofdstuk 5 formuleert aanbevelingen.

Tot slot iets over de totstandkoming van het advies. Hiervoor zijn een aantal activiteiten uitgevoerd. Op de eerste plaats heeft de raad een casusonderzoek uitgezet naar de effecten van schaalvergroting in de verschillende onderwijssectoren. Deze zeer lezenswaardige casuïstiek wordt als achtergrondstudie bij dit advies gepubliceerd. Daarnaast zijn deskundigen geraadpleegd en zijn verschillende belanghebbenden in een panelbijeenkomst geraadpleegd.

## 2 Schaalvergroting jarenlang gestimuleerd

*De overheid stimuleert al twintig jaar schaalvergroting in het onderwijs, en met succes. In alle sectoren is het aantal scholen afgenomen, het meest drastisch in de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). Hoe is die schaalvergroting in zijn werk gegaan?*

De schaalvergroting in de verschillende sectoren is nog niet ten einde, zij het dat het accent nu vooral ligt op bestuurlijke schaalvergroting en minder op (verdere) fysieke schaalvergroting. Dit hoofdstuk begint met een overzicht van het gevoerde beleid in de afgelopen twee decennia. Ook de manier waarop de fusies in de praktijk hun beslag kregen, komt (kort) aan bod. Het tweede deel van het hoofdstuk geeft een cijfermatig overzicht van de schaalvergroting in de afgelopen jaren.

### 2.1 Twintig jaar schaalvergrotingsbeleid

De overheid heeft sinds midden jaren tachtig schaalvergroting gestimuleerd; eerst in het hoger beroepsonderwijs en later in de bve-sector en het primair en voortgezet onderwijs. Universiteiten kregen er minder mee te maken, hoewel ook in die sector in de zogenoemde tvc-operaties (taakverdeling en concentratie) de weg gevolgd is van taakverdeling tussen instellingen en concentratie van opleidingen. De motieven om de schaal te vergroten waren deels van onderwijskundige aard; vaak ging het echter vooral om een verhoging van de doelmatigheid door het benutten van financiële schaalvoordelen.

De overheid heeft schaalvergroting in de eerste plaats bevorderd door de vaste voet uit de bekostiging te halen (lineaire bekostiging) en door de opheffingsnorm zodanig te kiezen, dat een flinke groep scholen op zoek moest naar een partner om te overleven. Soms is een extra premie op samengaan gezet, zoals bij de scholengemeenschapsvorming in het voortgezet onderwijs. Daarnaast heeft de overheid diverse taken, zoals personeelsbeleid en gebouwbeheer met de bijbehorende (financiële) risico's, stapsgewijs overgedragen aan de instellingen. Instellingen en scholen waren meestal alleen in staat om deze risico's op te vangen als ze op een bedrijfsmatige manier gingen werken in grotere bestuurlijke eenheden. Dit vereiste in veel gevallen ook een professionalisering van bestuur en management.

#### *Primair onderwijs*

In het primair onderwijs begon de schaalvergroting in 1985 met de invoering van de WBO (Wet op het basisonderwijs). De operatie *Toerusting & Bereikbaarheid* relateerde de opheffingsnorm aan de leerlingendichtheid per gemeente en dwong zo schaalvergroting af.<sup>4</sup> Financiële stimulering vond plaats door de regeling *Stimuleringsbijdrage Bestuurlijke Krachtenbundeling*. Deze regeling beoogde via bestuurlijke krachtenbundeling het beleidsvoerende vermogen van de scholen te versterken en tegelijkertijd de bekosti-

gingssystematiek te vereenvoudigen. Dit zou moeten leiden tot voordelen op het gebied van personeels- en werkgelegenheidsbeleid en materieel beheer en tot een efficiëntere organisatie van bestuur en management.<sup>5</sup> Bovendien zouden bij een toenemend aantal scholen per bestuur de vaste kosten per school afnemen.

De invoering van de lumpsumbekostiging in 2006 en de toenemende financiële risico's die daarmee gepaard gaan, zorgen voor een verdere bestuurlijke schaalvergroting. Daarbij dragen kleine schoolbesturen hun taken over aan grotere besturen met een professioneel bureau. Deze besturen met hun bureaus zijn vaak beter in staat om de complexer wordende administratie te verzorgen en de bijbehorende financiële risico's af te dekken.

#### *Voortgezet onderwijs*

In het voortgezet onderwijs was schaalvergroting, waarbij scholen worden samengevoegd en onder één bestuur komen, de afgelopen decennia een beleidsthema. In 1983 is een poging tot schaalvergroting gedaan via de hefvo-operatie (herstructurering en fusie voortgezet onderwijs). Dit was geen succes: slechts 10% van de scholen was bij een fusie betrokken. Dit was aanleiding de hefvo-operatie in 1993 voortijdig te beëindigen.

Een tweede ontwikkeling was de vorming van scholengemeenschappen. In 1992 werd een begin gemaakt met nieuwe scholengemeenschappen met minimaal 360 leerlingen; categorale scholen konden slechts blijven bestaan indien zij meer dan 240 leerlingen hadden. Om deze doelstellingen te bereiken werden er diverse tijdelijke en structurele stimuleringsmaatregelen genomen. Daarnaast heeft de invoering van de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs bijgedragen aan een verdere bestuurlijke schaalvergroting.

#### **Machteloze ouders**

De meest ingrijpende ontwikkeling die het onderwijs (de afgelopen twintig jaar) heeft doorgemaakt is die van schaalvergroting. Zelfstandige scholen verdwenen; ze gingen deel uitmaken van een bestuur dat vervolgens het beleid van de onder hem ressorterende scholen ging bepalen. Vroeger reageerden succesvolle scholen op een toenemende instroom door uitbreiding, noodlokalen of oprichting van een dependance. Nu reguleert de bovenschoolse directie de verdeling van de leerlingen over de verschillende locaties, zodat ook de scholen waar de belangstelling gering voor is vol zitten. De bovenschoolse directie bepaalt wat goed is voor uw kind en als u niet tevreden bent gaat u maar naar een ander. Maar die ander is er niet. Veel schoolbesturen hebben een monopolie.

*Bron: L. Prick in NRC Handelsblad, 2 juli 2005.*

#### *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

In de bve-sector hebben in de afgelopen twee decennia herstructureringsprocessen plaatsgevonden, die tot fusies leidden. Het begon in 1986 met de svm-operatie (sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs). De svm-operatie had twee belangrijke doelstellingen: een bestuurlijk-organisatorische (sectorvorming) en een inhoudelijke (vernieuwing). Met de invoering van de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) in 1996 werden (vrijwel) alle opleidingen in de bve-sector geïntegreerd in ROC's

(Regionale Opleidingen Centra). Deze grote autonome instellingen zorgden voor een enorme schaalvergroting, in ieder geval bestuurlijk maar in veel gevallen ook fysiek.

#### *Hoger onderwijs*

In 1983 publiceerde de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen de nota *Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie* (stc-nota).<sup>6</sup> Deze nota was de aanzet tot de zogenoemde stc-operatie, een schaalvergrotingsoperatie die het aantal instellingen voor hoger onderwijs terugbracht van bijna 400 tot 57 in 1989. Om deze operatie te bevorderen stelde de minister bij wet de minimumomvang van een zelfstandige hogeschool vast, voerde hij een bekostigingssysteem in, dat voordelig uitwerkte voor grote instellingen, en vergrootte hij de autonomie van de instellingen. De eerste twee maatregelen bleken effectieve middelen te zijn om de schaalvergroting af te dwingen, terwijl de laatste schaalvergroting aanlokkelijk maakte.

De overheid ging in de jaren negentig door met grote kostenbeheersingsoperaties in het onderwijs. In het hbo was ook sprake van een aanzienlijke bezuiniging, cumulatief zo'n 35%. Bovendien werd de integrale verantwoordelijkheid voor taken en middelen, inclusief die voor de bijbehorende risico's zoals personeelsrisico's (werkloosheid, ziekte van personeel en opbouw van personeelsbestand) en investeringsrisico's in gebouwen en outillage, stapsgewijs overgedragen aan instellingen. De overheid betaalde hiervoor geen premie. Instellingen en scholen waren alleen in staat om die bezuinigingen en risico's op te vangen als ze een behoorlijk eigen vermogen hadden en op een bedrijfsmatige manier gingen werken in grotere bestuurlijke eenheden. Deze risico's hebben instellingen trachten op te vangen door bijvoorbeeld gezamenlijke fondsvorming (zie het waarborgfonds voor de huisvesting in de hbo-sector) en verzekeringsachtige constructies op koepelniveau. Een andere mogelijkheid is de weg van de fusie, die met name in het hbo veel gevolgd is.

De universiteiten hebben als enige sector schaalvergroting gekend zonder fusie. Zij zijn gewoon gegroeid in studentenaantallen. De opwaardering van de faculteit leverde voorsnog het gewenste organisatorische resultaat: relatief grote budgethouders en beheerseenheden met voldoende aantallen flexibel inzetbaar personeel. Afgezien van de tvc-operatie uit 1984 en *Selectieve krimp en groei* uit 1987, zijn de universiteiten minder door de overheid tot verdere schaalvergroting (onderlinge samenwerking en fusie) geprikkeld. Sinds een paar jaar zijn enkele hbo-instellingen en universiteiten echter bezig om te komen tot een (vrijwillige) fusie. Ook probeert een aantal universiteiten op een creatieve manier door middel van het onderwijsconcept de schaalvergroting te lijf te gaan. Het projectgestuurd onderwijs (pgo) en de combinatie van grootschalige colleges met kleinschalige werkgroepen zijn daar voorbeelden van. Interne organisatorische schaalverkleiningen (zoals het University College in Utrecht en de Roosevelt Academy in Zeeland) doen zich zeer weinig voor.

*Dynamiek: in postfusiefase focus langdurig gericht op bedrijfsvoering ten koste van het primaire onderwijsproces.*

Uit het casuonderzoek blijkt dat nieuwe instellingen na een fusie, in de zogenoemde postfusiefase, tijd nemen om orde op zaken te brengen. De nieuwe organisatie moet worden ontwikkeld en ingericht, waarbij vooral de financiële bedrijfsvoering snel op orde moet komen. Ambities zijn onder meer gericht op de verbetering van de kwaliteit van gebouwen en uitrusting, terwijl de middelen in relatieve zin afnemen. Het beroeps-onderwijs krijgt in dezelfde periode ook nog een grote groei in deelname te verwer-

ken. De grote instellingen sleutelen voortdurend aan de structuur van management en ondersteuning. De onderwijskundige ambities zijn er, zoals extensivering, multisectorale instelling, doorlopende leerwegen, weer samen naar school, studiehuis, leerwegen in het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs), maar krijgen minder armslag dan aanvankelijk de bedoeling was. Ze zijn in ieder geval vaak minder succesvol dan verwacht.

Na acht tot tien jaar is een organisatie min of meer zover, dat de top weer aandacht voor het primaire proces kan krijgen. De mate waarin dat gebeurt is overigens mede afhankelijk van de beleidskeuze om wel of geen gezamenlijke onderwijskundige visie voor de hele instelling te formuleren.

## 2.2 Schaalvergroting in cijfers: een landelijk beeld

Het bovenstaande beleid heeft in de meeste sectoren tot een zichtbare schaalvergroting geleid. Kleuterscholen en lagere scholen zijn opgegaan in basisscholen. In het voortgezet onderwijs zijn scholengemeenschappen gevormd, van vmbo tot en met gymnasium. Het mbo (middelbaar beroepsonderwijs), het leerlingenwezen en de volwasseneneducatie bestaan vrijwel alleen nog als onderdeel van ROC's. Ook in het hbo zijn opleidingen geconcentreerd. De universiteiten vormen een uitzondering in de schaalvergrotingsoperaties.

### *Primair onderwijs*

In het primair onderwijs is tussen 1999 en 2003 het aantal vestigingen van basisscholen licht teruggelopen van 7.207 naar 7.150. In combinatie met een stijging van het aantal leerlingen is de gemiddelde vestigingsgrootte daardoor licht gestegen, van 214 naar 216 leerlingen (zie tabel 1). Het aantal basisscholen bedraagt 6.994, het aantal nevenvestigingen is dus beperkt tot 156. De tabel laat verder zien dat het aantal besturen wel sterk gedaald is: van 2.161 in 1999 naar 1.722 in 2003. Wellicht dat de invoering van de WPO en het beleid op het gebied van bestuurlijke krachtenbundeling invloed gehad hebben op deze ontwikkeling. Deze bestuurlijke schaalvergroting heeft echter nauwelijks geleid tot organisatorische schaalvergroting.

<b>Tabel 1: Een aantal gegevens over het primair onderwijs, 1999-2003<sup>7</sup></b>		
	<b>1999</b>	<b>2003</b>
Aantal besturen	2.161	1.722
Aantal scholen	7.067	6.994
Aantal vestigingen	7.207	7.150
Aantal leerlingen	1.543.000	1.547.300
Gemiddelde schoolgrootte	218	221
Gemiddelde vestigingsgrootte	214	216

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

Uit tabel 2 blijkt dat bijna de helft van de scholen minder dan 200 leerlingen heeft. 3% van alle scholen heeft meer dan 500 kinderen. Dit beeld verandert weinig wanneer we kijken naar het aantal leerlingen per vestiging. De helft van alle vestigingen heeft minder dan 200 leerlingen. Dit betekent dat er circa 200 vestigingen met meer dan 500 leerlingen zijn, met dus ruim 100.000 leerlingen, 7% van het totaal.

<b>Aantal leerlingen</b>	<b>Percentage scholen</b>	<b>Percentage vestigingen</b>
< 100	16,5%	17,4%
< 200	48,4%	50,0%
< 300	77,9%	79,1%
< 400	91,1%	91,7%
< 500	97,0%	97,2%

Bron: Brief aan de Tweede Kamer met antwoorden op vragen van leden betreffende schoolgrootte, 16 maart 2004, kenmerk VO/B&B/2004/7408.

#### *Voortgezet onderwijs*

In het advies *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen* (2004c) stelt de raad, dat de ontwikkeling van grote scholen voor veel mensen binnen en buiten het onderwijs (nog steeds) een punt van zorg is. Tabel 3 laat zien dat het aantal scholen sterk gedaald is, van 888 in 1999 naar 667 in 2003. Mede daardoor steeg ook de gemiddelde schoolgrootte fors: van 970 in 1999 tot 1.334 in 2003. Deze ontwikkelingen zijn deels het gevolg van de maatregel dat instellingen voor speciaal voortgezet onderwijs zich uiterlijk in 2002 moesten aansluiten bij een school voor voortgezet onderwijs of moesten worden omgezet in een school voor praktijkonderwijs of een orthopedagogisch centrum. Zo is het aantal instellingen voor praktijkonderwijs tussen 1999 en 2003 gestegen van 50 naar 111, terwijl het aantal categorale vbo- (voorbereidend beroepsonderwijs) en mavo-scholen is gedaald van 76 naar 32 en veelal vervangen door een school voor vmbo met praktijkonderwijs.

In de praktijk bestaan scholen echter uit gemiddeld 2 vestigingen, zodat het onderwijs meestal op een kleinere schaal plaatsvindt. Gemiddeld lopen op een vestiging minder dan 700 leerlingen rond. Informatie over de fysieke inrichting van vestigingen is niet beschikbaar, zodat niet bekend is in hoeverre vestigingen opgedeeld zijn in kleinere eenheden. Het vestigingsniveau lijkt daarmee de best beschikbare indicator voor de fysieke schaalgrootte van het onderwijs.

Tabel 4 laat zien dat een kwart van de vestigingen meer dan 1.000 leerlingen heeft. Toch betekent dat, dat meer dan de helft van de leerlingen les heeft op een vestiging met meer dan 1.000 leerlingen. 21 vestigingen hebben zelfs meer dan 2.000 leerlingen. Hoewel dit een klein aantal vestigingen betreft, gaat het vanwege de grote schaal toch om meer dan 42.000 leerlingen (5%).

Daarnaast heeft zich een bestuurlijke schaalvergroting voorgedaan. Naast 312 besturen van individuele scholen zijn er 85 besturen die verantwoordelijk zijn voor meerdere scholen. In de meeste gevallen gaat het om enkele scholen per bestuur, maar er zijn 17



besturen met meer dan 5 scholen. Het grootste schoolbestuur heeft 37 scholen onder zijn hoede.<sup>8</sup>

**Tabel 3: Een aantal gegevens over het voortgezet onderwijs, 1999-2003<sup>9</sup>**

	1999	2003
Aantal besturen	-	397
Aantal scholen	888	667
Aantal vestigingen	-	1.310
Aantal leerlingen	861.600	889.900
Gemiddelde schoolgrootte	970	1.334
Gemiddelde vestigingsgrootte	-	673

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

**Tabel 4: Percentage scholen en vestigingen in het voortgezet onderwijs, naar aantal leerlingen**

Aantal leerlingen	Percentage scholen	Percentage vestigingen
< 500	26,4%	46,8%
< 750	34,0%	60,6%
< 1.000	43,6%	73,9%
< 1.250	53,6%	84,6%
< 1.500	64,9%	92,4%
< 1.750	72,0%	96,7%

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

#### *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

Ook in de bve-sector is het aantal instellingen tussen 1999 en 2003 verder gedaald, van 62 naar 59, waaronder 41 ROC's met (vaak) meerdere locaties en 13 vakinstellingen; in deze sector had de afname vooral in de periode ervoor plaats. Het aantal deelnemers aan het mbo is gestegen tot boven de 450.000, daarnaast nemen ook nog ruim 150.000 mensen deel aan de (volwassenen)educatie. Het aantal mbo-deelnemers per instelling is in dezelfde periode gestegen van circa 6.600 naar circa 7.700. Het aantal mbo'ers per instelling varieerde echter van 700 tot ruim 24.000.<sup>10</sup>

<b>Tabel 5: Instellingen, vestigingen, leerlingen, gemiddelde schoolgrootte en gemiddelde vestigingsgrootte in de bve-sector 1999-2003</b>		
	<b>1999</b>	<b>2003</b>
Aantal instellingen	62	59
Aantal vestigingen	-	-
Aantal deelnemers (mbo)	410.300	454.200
Gemiddelde instellingsgrootte	6.618	7.698
Gemiddelde vestigingsgrootte	-	-

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

#### *Hoger onderwijs*

In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn er respectievelijk 49 en 12 (reguliere, door de overheid bekostigde) instellingen, veelal samengesteld uit meerdere faculteiten (vaak op verschillende locaties, soms geconcentreerd op een campus).

Vooral in het hbo heeft in de afgelopen decennia een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Tussen 1999 en 2003 is het aantal instellingen verder gedaald van 56 naar 49 en was er een stijging van het gemiddelde aantal studenten van ruim 5.000 naar ruim 6.500 (zie tabel 6).

Tabel 7 laat de verdeling van hogescholen naar grootte zien, waaruit blijkt dat een kwart van de hogescholen meer dan 10.000 studenten heeft. Op deze 13 hogescholen zit ruim 40% van de studenten. Gegevens over het aantal studenten per locatie zijn echter niet beschikbaar, zodat deze cijfers weinig zeggen over de fysieke schaalgrootte van het onderwijs. Wel is het zo dat de fusiegolf in de hbo-sector heeft geleid tot een sterke fysieke concentratie, die het op sommige hogescholen soms moeilijk maakt om onderwijs kleinschalig vorm te geven.<sup>11</sup>

Het aantal instellingen voor wetenschappelijk onderwijs is niet veranderd. Wel is ook daar het gemiddelde aantal studenten tussen 1999 en 2003 gestegen, van ruim 13.000 naar bijna 15.000 per instelling (zie tabel 8).

<b>Tabel 6: Een aantal gegevens over de de hbo-sector, 1999-2003</b>		
<b>Aantal studenten</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
Aantal instellingen	56	49
Aantal locaties	-	-
Aantal studenten	293.900	325.800
Gemiddelde instellingsgrootte	5.248	6.649
Gemiddelde locatiegrootte	-	-

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

<b>Aantal studenten</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
< 1.000	26,8%	22,4%
< 5.000	64,3%	61,2%
< 10.000	80,3%	73,5%

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

	<b>1999</b>	<b>2003</b>
Aantal instellingen	12	12
Aantal locaties	-	-
Aantal studenten	160.200	179.700
Gemiddelde instellingsgrootte	13.350	14.975
Gemiddelde locatiegrootte	-	-

*Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004*

## 2.3 Conclusie

Twee decennia schaalvergrotingsbeleid hebben zichtbaar resultaat gehad. De fysieke schaalvergroting is meestal beperkter geweest dan de bestuurlijke; niettemin baart ook de fysieke schaalgrootte in sommige sectoren zorgen. Daarbij constateert de raad dat de postfusiefase, de tijd tussen een feitelijk gerealiseerde fusie en het moment dat organisaties weer ten volle kunnen inzetten op de primaire onderwijsprocessen, behoorlijk veel tijd inneemt.

De fysieke schaal in het primair onderwijs lijkt mee te vallen, afgezien van 200 vestigingen met meer dan 500 leerlingen. De fysieke schaalgrootte in het voortgezet onderwijs baart meer zorgen; de helft van de leerlingen zit op een school met meer dan 1.000 leerlingen, 5% van de leerlingen zit op een school met zelfs meer dan 2.000 leerlingen. Het gaat daarbij dus (vanwege de grote schaal) om een aanzienlijk aantal leerlingen: in totaal 42.000. In de bve-sector en het hoger onderwijs bestaan veel grootschalige instellingen, maar er is onvoldoende informatie beschikbaar over de grootte van de afzonderlijke eenheden.

Daarnaast is in vrijwel alle sectoren sprake van bestuurlijke schaalvergroting, die in sommige gevallen leidt tot lokale en regionale monopolies. Indirect kan dit ook gevolgen hebben voor de fysieke schaalgrootte, wanneer ouders en studenten niet meer de mogelijkheid hebben om te kiezen voor (kleinschalige) alternatieven. De bestuurlijke schaalvergroting kan ook leiden tot een verminderde betrokkenheid van ouders. Als antwoord op deze bedreigingen van de keuzevrijheid en de interne legitimatie kan gedacht worden aan het toetsen van voorgenomen fusies en nieuwe waarborgmechanismen voor de inspraak van ouders. In hoofdstuk 5 komt de raad hierop terug.

### 3 Huidige regelgeving rond schaalgrootte per sector

*De bestaande regelgeving werkt schaalvergroting soms in de hand; de sterkste prikkels tot schaalvergroting gaan uit van de bekostigingssystematiek. De toegenomen autonomie van instellingen vereist in ieder geval een zekere bestuurlijke schaalgrootte om de bijbehorende risico's af te dekken. Dit hoeft overigens niet te leiden tot fysieke schaalvergroting, maar bedrijfseconomische schaalvoordelen maken dit soms wel verleidelijk.*

In vrijwel alle sectoren is de autonomie van instellingen de laatste decennia vergroot. Deze vergroting van de financiële, arbeidsvoorwaardelijke en in mindere mate onderwijskundige speelruimte maakt het enerzijds makkelijker voor scholen om onderwijs kleinschalig te organiseren en creatieve oplossingen te bedenken. Anderzijds hebben autonome scholen te maken met forse financiële risico's, die vragen om bestuurlijke grootschaligheid, dan wel het creëren van gezamenlijke voorzieningen, zoals 'shared service' centra voor de gezamenlijke bedrijfsvoering en gezamenlijke vormen van risicodkking. Welke kansen en belemmeringen dit biedt voor kleinschalig onderwijs verschilt echter van sector tot sector, en hangt ook samen met de specifieke bekostigingsvoorwaarden, stichtings- en opheffingsnormen en huisvestingsverordeningen.

#### 3.1 Primair onderwijs

Veranderingen in de bekostiging zetten scholen aan tot bestuurlijke schaalvergroting, maar vormen meestal geen belemmering voor het handhaven van kleinschalige locaties.

*Naar een vast bedrag per leerling*

De invoering van lumpsumbekostiging (zie kader) per 1 augustus 2006 zet scholen in het primair onderwijs aan tot bestuurlijke fusies, overigens zonder dat dat in de meeste gevallen tot fysieke schaalvergroting leidt. Naar verwachting zal de bestuurlijke schaalvergroting in het primair onderwijs nog verder toenemen, vooral omdat autonomievergroting leidt tot grotere risico's.

##### **Wat is lumpsumbekostiging?**

In het voortgezet onderwijs en per 1 augustus 2006 ook in het primair onderwijs ontvangen scholen een lumpsumbudget op basis van het aantal leerlingen (in oktober van het voorgaande schooljaar).<sup>12</sup> Daarbij krijgen scholen met een relatief oud (en daarmee duur) personeelsbestand een financiële compensatie: voorheen hadden scholen op basis van het leerlingenaantal recht op een aantal personeelseenheden, dat volledig werd betaald door het ministerie. Deze compensatie wordt echter geleidelijk afgebouwd.

De rechtstreekse koppeling van de bekostiging aan het aantal leerlingen in combinatie met de vrijheid van schoolkeuze zorgt ervoor, dat indirect sprake is van een vorm van vraagsturing. Deze wijze van bekostiging vergroot de concurrentie tussen scholen bij de werving van leerlingen. Dit heeft naar verwachting positieve effecten op de doelmatigheid. Scholen hebben een prikkel om hun kwaliteit te verbeteren en zodoende (extra) leerlingen te trekken. Om leerlingen te werven profileren scholen zich bijvoorbeeld met speciale programma's op het terrein van sport, cultuur of techniek. Op die manier zorgt deze profileringsdrang automatisch voor onderwijsvernieuwing.

Een kanttekening hierbij is wel, dat deze vernieuwingen niet automatisch hoeven te leiden tot verbetering van de kwaliteit. In de eerste plaats bestaat het risico dat scholen zich vooral willen profileren door populaire extra activiteiten en niet zozeer op onderwijskwaliteit. Ouders en leerlingen kunnen uit de schoolgids en andere informatiebronnen vaak makkelijker opmaken welke vakken en extra activiteiten een school aanbiedt, dan zich een beeld vormen over de kwaliteit van het onderwijs. Ook de indicatoren van de schoolkwaliteit, zoals die sinds enkele jaren door de Inspectie worden gepubliceerd middels de kwaliteitskaart, kennen de nodige beperkingen.<sup>13</sup>

Lumpsumbekostiging werkt (bestuurlijke) schaalvergroting in de hand, doordat scholen financiële risico's, zoals mogelijke fluctuaties in de hoogte van de lumpsum, willen afdekken.

#### *Opheffing en stichting van scholen en nevenvestigingen*

Scholen kunnen worden opgeheven als het leerlingenaantal gedurende drie jaar onder de opheffingsnorm zit. De opheffingsnorm is, afhankelijk van de leerlingendichtheid in een gemeente, minimaal 23 en maximaal 200.<sup>14</sup>

Daar staat tegenover dat de overheidsplicht om (binnen een redelijke afstand) te voorzien in openbaar onderwijs, de meeste ouders een zekere mate van keuzevrijheid garandeert. In kleine plaatsen waar onvoldoende leerlingen zijn om een bijzondere en openbare school naast elkaar te laten bestaan, vindt echter soms een fusie plaats tot een samenwerkingsbestuur (zie kader). Een samenwerkingschool is op dit moment wettelijk nog niet mogelijk. Bevordering van de integratie wordt dan vaak als achterliggend motief aangegeven.<sup>15</sup> Dit kan echter op gespannen voet komen te staan met keuzevrijheid en het stimuleren van kleinschaligheid.

#### **Wat is een samenwerkingsbestuur?**

Sinds 1994 is gewerkt aan een wettelijke regeling die het mogelijk maakt voor openbare en bijzondere scholen om met elkaar te fuseren tot een samenwerkingsbestuur. Samenwerkingscholen zouden het onderwijs in kleine dorpen kunnen redden en op die manier bij kunnen dragen aan de leefbaarheid van het platteland. De wetgever heeft na een moeizaam verlopen wetgevingsproces uiteindelijk in 1998 geoordeeld, dat een samenwerkings*bestuur*, een bestuur dat zowel openbare als bijzondere scholen in stand kan houden, verenigbaar is met de Grondwet. Het parlement heeft ten aanzien van de samenwerkings*school*, één school waarbinnen zowel openbaar als (richtinggebonden) bijzonder onderwijs kan worden verzorgd, meer twijfels. Een grondwetswij-

ziging die een wettelijke regeling mogelijk moet maken, ligt op dit moment in tweede lezing bij de Tweede Kamer.

Een risico van het ontstaan van samenwerkingsscholen is echter, dat dit ten koste gaat van de keuzevrijheid. Samenwerkingsbesturen en samenwerkingsscholen kunnen leiden tot verdere schaalvergroting en (regionale) monopolievorming, waar in het voortgezet onderwijs al voorbeelden van bestaan.<sup>16</sup>

De stichtingsnorm voor een nieuwe school ligt een stuk hoger dan de opheffingsnorm, zodat oprichting van een nieuwe basisschool in de praktijk weinig voorkomt. Uitzonderingen zijn scholen in nieuwbouwwijken en scholen van nieuwe richtingen, zoals islamitisch en evangelisch onderwijs.

#### *Extra bekostiging van scholen met achterstandsleerlingen*

De extra middelen voor achterstandsleerlingen maken het mogelijk om het onderwijs voor deze groepen kleinschalig te organiseren.

In het primair onderwijs (en in mindere mate in het voortgezet onderwijs) ontvangen scholen extra middelen voor achterstandsleerlingen. In het primair onderwijs wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën leerlingen die voor extra bekostiging in aanmerking komen:

- 0.25-leerlingen: autochtone kinderen van laagopgeleide ouders, die 25% extra bekostiging ontvangen;
- 0.40-leerlingen: schipperskinderen, die 40% extra bekostiging ontvangen;
- 0.70-leerlingen: woonwagen- en zigeunerkinderen, die 70% extra bekostiging ontvangen; en
- 0.90-leerlingen: allochtone kinderen van laagopgeleide ouders, die 90% extra bekostiging ontvangen.

In lijn met het advies *Wat 't zwaarst weegt* van de Onderwijsraad (2001), heeft het kabinet voorgesteld om de toekenning van gewichten voor de verdeling van onderwijsachterstandsgelden aan te passen. Het is de bedoeling om de gewichten beter te laten aansluiten bij de werkelijke achterstanden, door etniciteit als criterium te laten vervallen en de gewichten sterker te koppelen aan het opleidingsniveau van de ouders. Daarbij zijn de volgende gewichten gesuggereerd: 0,3 (voor ouders met maximaal lager/voorbereidend beroepsonderwijs), 1,2 (voor ouders met maximaal basisonderwijs) en 2,4 (voor op basis van individuele toetsing gebleken extra grote taalachterstand).

De achterstandsmiddelen maken het mogelijk om te werken met kleinere klassen en gespecialiseerde docenten zoals remedial teachers. Deze gerichte inzet van achterstandsmiddelen lijkt een doelmatige manier om leerachterstanden te bestrijden. Het meten van de precieze effecten van achterstandsbeleid is overigens lastig, omdat meestal niet duidelijk is hoe de situatie zou zijn zonder de maatregelen in kwestie.

#### *Onderwijshuisvesting via de gemeente*

De bekostiging van de onderwijshuisvesting via de lokale overheid vormt meestal geen belemmering voor kleinschaligheid. Gemeenten ontvangen de middelen voor onderwijs-

huisvesting van de centrale overheid en zorgen voor de toewijzing van gebouwen en de financiering van eventuele nieuwbouw.

Over de effecten van deze wijze van huisvestingsbekostiging is weinig bekend. Wel is bekend dat grote verschillen bestaan in de mate waarin gemeenten in onderwijshuisvesting investeren. Het bedrag voor onderwijshuisvesting dat gemeenten ontvangen van het Rijk maakt deel uit het Gemeentefonds, dat is gebaseerd op de bevolkingssamenstelling. Gemeenten kunnen dus zelf bepalen of zij meer of minder in huisvesting investeren.<sup>17</sup> Sommige gemeenten hebben bovendien relatief meer scholen (bijvoorbeeld met een regiofunctie) binnen hun grenzen, waardoor ze genoodzaakt zijn om meer aan huisvesting te besteden. Veel gemeenten gaan bij de toewijzing van schoolgebouwen uit van een standaard-huisvestingsverordening van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), die een indicatie geeft van het aantal vierkante meters waar scholen recht op hebben.

Besturenorganisaties pleiten ervoor om alle huisvestingsmiddelen door te decentraliseren naar de scholen, zodat deze zelf in nieuwe gebouwen kunnen investeren. Gegeven de grote investeringen die met nieuwbouw gepaard gaan, is, afgezien van andere oplossingen om financiële risico's af te dekken, te verwachten dat deze doordecentralisatie in primair en voortgezet onderwijs leidt tot een verdere bestuurlijke schaalvergroting. Bij sommigen bestaat de vrees dat dit ook leidt tot fysieke schaalvergroting (unilocaties), terwijl gemeenten in de huidige situatie meer invloed kunnen uitoefenen op de locatie en schaal van nieuwe onderwijshuisvesting.

### **3.2 Voortgezet onderwijs**

De wijze van bekostiging en huisvestingsregels kunnen grootschaligheid in de hand werken.

#### *Vast bedrag per leerling*

Doordat de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs voor een belangrijk deel gebaseerd is op een vast bedrag per leerling, hebben scholen een prikkel tot schaalvergroting. Scholen hebben een minimum aantal leerlingen nodig om hun vaste kosten te kunnen financieren: de uitgaven van een instelling omvatten een groot aantal vaste kosten voor onderhoud, management en ondersteuning, die niet direct gekoppeld zijn aan het aantal leerlingen. Als een school genoeg leerlingen heeft om die kosten te kunnen betalen, dan leveren extra leerlingen financiële speelruimte op.

In het voortgezet onderwijs zijn deze schaalvoordelen nog belangrijker dan in het primair onderwijs, doordat voor alle verschillende vakken docenten nodig zijn. Een school met bijvoorbeeld zes klassen kan eenvoudigweg geen volwaardige vacatures voor de meeste vakken aanbieden. Om die reden is een zekere fysieke en bestuurlijke schaalvergroting niet altijd te vermijden.

De financiële risico's als gevolg van de lumpsumfinanciering kunnen een prikkel vormen tot (bestuurlijke) schaalvergroting. Dit kan worden versterkt door maatregelen zoals de recente afschaffing van het Vervangingsfonds (voor zieke leraren), die de financiële risi-

co's voor scholen vergroten. Ook de administratieve lasten spelen daarbij een rol. Zo kennen verschillende afdelingen van een vmbo-school allemaal andere bekostigingswaarden, waardoor de administratieve lasten toenemen.

#### *Extra bekostiging voor scholen met achterstandsleerlingen*

Extra middelen voor achterstandsleerlingen maken het makkelijker om kleinschalig onderwijs te realiseren. In het voortgezet onderwijs zijn, overigens in veel beperktere mate dan in het primair onderwijs, extra middelen beschikbaar voor culturele minderheden via de zogenoemde cumi-regeling (Regeling aanvullende personele bekostiging culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen). Deze zal binnenkort worden omgevormd tot een Leerplus-arrangement.<sup>18</sup> De huidige cumi-regeling verstrekt extra middelen aan scholen met nieuwkomers: allochtone leerlingen die tussen een en acht jaar in Nederland zijn. In 2003 ging het daarbij om 26.407 leerlingen, 3% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs.<sup>19</sup> In het Leerplus-arrangement zal het aantal allochtone nieuwkomers niet langer het enige criterium zijn. Het is de bedoeling dat de middelen worden ingezet op scholen waar veel achterstandsproblemen samenkomen, met name op vmbo-scholen in de grote steden. De regeling zal nog nader worden uitgewerkt. Overigens gelden ook aparte bekostigingstarieven voor de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, zodat extra zorg voor achterstandsleerlingen kan worden geboden via het lwoo (leerwegondersteunend onderwijs) en de bbl (beroepsbegeleidende leerweg) in het vmbo.

#### *Stichting van nieuwe scholen en het vormen van nevenvestigingen*

De regels voor het stichten van nieuwe scholen en nevenvestigingen staan kleinschaligheid soms in de weg. Wettelijke stichtingsnormen en verplaatsingsnormen zijn vastgelegd in artikel 65 en 75 van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs). Op grond van het toetsingskader dat uit deze wet voortvloeit, wordt bepaald of scholen mogen worden opgericht. Recent heeft de minister van OCW een uitwerkingsnotitie over grotere planningsvrijheid voor het voortgezet onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>20</sup> In deze notitie doet de minister voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van scholenplanning voortgezet onderwijs. Met betrekking tot het stichten van een school stelt de minister voor, dat dit een aangelegenheid blijft waarover de minister beslist. Daarbij is het uitgangspunt dat aan de stichtingsnormen moet worden voldaan. Voor verplaatsing en vorming van een extra (neven)vestiging is het voorstel, dat scholen een samenwerkingsovereenkomst kunnen sluiten voor hun werkgebied en dat zij zelf kunnen beslissen over zaken als verplaatsing.

Een ander voorstel in de uitwerkingsnotitie is de introductie van de opheffingsnorm voor scholen voor praktijkonderwijs. Bestond er voorheen voor dit type onderwijs alleen een stichtingsnorm en geen opheffingsnorm, het voorstel is nu om categorale scholen voor praktijkonderwijs met minder dan 90 leerlingen op te heffen. Voor scholen voor praktijkonderwijs, die onderdeel zijn van een scholengemeenschap, geldt een opheffingsnorm van 66 leerlingen. Het invoeren van een opheffingsnorm voor deze scholen kan het streven bemoeilijken om het onderwijs kleinschaliger te organiseren. Ook voor afdelingen van scholengemeenschappen zullen in de nieuwe situatie specifieke opheffingsnormen gaan gelden.

Net als in het primair onderwijs bestaat ook in het voortgezet onderwijs het samenwerkingsbestuur. Dit instrument wordt soms gebruikt in een situatie waarin er wel vol-



doende leerlingen zijn om meerdere scholen in stand te houden (zie voorbeeld Deventer, hoofdstuk 4).

Het stichten van nieuwe scholen komt in de praktijk haast niet meer voor. Uitzonderingen zijn nieuwe scholen in nieuwbouwwijken en scholen voor islamitisch en evangelisch onderwijs.

De bekostigingsregels voor nevenvestigingen zijn dermate restrictief, dat zij kleinschaligheid in de weg kunnen staan. Op dit moment wordt wel een vaste voet toegekend voor de hoofdvestiging en voor de nevenvestiging met spreidingsnoodzaak. Daarnaast is er een vaste voet per vbo-sector. Meestal volgen gemeenten de modelverordening.

Voor nevenvestigingen die noodzakelijk worden geacht vanuit het oogpunt van bereikbaarheid voor leerlingen, geldt een extra vaste voet in de materiële en in de personele bekostiging. Voor de andere nevenvestigingen of dislocaties geldt dat niet. Zo bestaat er een speciale regeling voor kleine mavo's. Het gaat hierbij om nevenvestigingen met een spreidingsnoodzaak (12 km afstand tot de hoofdvestiging). Zolang deze vestiging minimaal 120 leerlingen heeft, heeft de school recht op extra bekostiging. Afschaffing van de vaste voet in de materiële bekostiging per vestiging maakt het in stand houden of stichten van nevenvestigingen minder aantrekkelijk. Immers, nevenvestigingen brengen extra (vaste) kosten met zich mee, zodat het vanuit bedrijfseconomisch oogpunt aantrekkelijker is om op een centrale locatie gehuisvest te zijn.

In de uitwerkingsnotitie over grotere planningsvrijheid voor het voortgezet onderwijs staat, dat de stichting van de eerste vestiging van een schoolsoort aan landelijke regelgeving onderhevig blijft, maar dat het openen of verplaatsen van een nevenvestiging van een schoolsoort wordt overgelaten aan de samenwerkende scholen in de regio (binnen een aantal landelijke randvoorwaarden).<sup>21</sup> Daarnaast krijgen scholen meer vrijheid bij de samenstelling van hun onderwijsaanbod, zoals voor het aanbieden van intrasectorale programma's.

#### *Onderwijshuisvesting via de gemeente*

Bij het streven naar kleinschaligheid en het uitvoeren van de onderwijsvernieuwingen ondervinden scholen in het voortgezet onderwijs belemmeringen in de onderwijshuisvesting. Dit is niet verwonderlijk: veel schoolgebouwen zijn gebouwd in de periode tussen 1950-1970 en niet ingericht naar de kleinschaliger eisen van deze tijd.

Bij de berekening van de ruimtebehoefte van scholen houden de meeste gemeenten geen rekening met nevenvestigingen. Het ministerie van OCW heeft minimum-oppervlaktetaten voor scholen vastgelegd in een AMvB (algemene maatregel van bestuur).<sup>22</sup> Op basis daarvan heeft de VNG een Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs uitgebracht, waarin een berekeningswijze van de ruimtebehoefte is opgenomen. In de praktijk volgen vrijwel alle gemeenten deze modelverordening voor de bekostiging van nieuwe of vervangende huisvesting van scholen. Daarbij hebben instellingen recht op een vaste voet per instelling van 980 m<sup>2</sup> en een leerlingafhankelijk aantal m<sup>2</sup>. De fusiegolf in het voortgezet onderwijs heeft daarom geleid tot een forse daling van de theoretische ruimtebehoefte door de inlevering van een vaste voet bij elke scholenfusie. In de praktijk kan de verminderde theoretische ruimtebehoefte echter alleen worden gerealiseerd als scholen verhuizen naar een unilocatie. Op die manier werkt de ruimtebehoefteberekening

fysieke schaalvergroting in de hand.<sup>23</sup> Aanpassing van de AMvB door de minister van OCW en een daaraan gerelateerde herijking van de ruimtebehoefteberekening door de VNG zouden daarom kunnen bijdragen aan kleinschalige huisvesting van scholen in het voortgezet onderwijs.

De onderwijshuisvesting is sinds 1997 gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten en schoolbesturen. Nieuwbouw, uitbreiding, aanpassingen aan de school en het onderhoud aan de buitenkant kwamen voor rekening van de gemeenten. Schoolbesturen zijn sindsdien verantwoordelijk voor het onderhoud binnen, waarvoor ze een lumpsumvergoeding krijgen. Voor verbouwing of nieuwbouw zijn zij afhankelijk van de medewerking van gemeentebesturen. Wanneer de gemeente niet in staat of bereid is de huisvesting van de scholen aan te passen aan de eisen van de tijd, blijft de huisvesting achter.<sup>24</sup> De huisvestingsmonitor die het ministerie heeft laten uitvoeren, laat zien dat de bereidheid van gemeenten om te investeren in het onderhoud van schoolgebouwen, wisselend is. Uit de cijfers van 2002 bleek dat gemeenten gemiddeld minder dan het beschikbare budget hadden uitgegeven. Grote gemeenten staken hierbij gunstig af; ze gaven meer uit dan ze via het Gemeentefonds ontvingen. Kleine gemeenten gaven echter minder uit.

De minister van OCW heeft een wetsvoorstel voorbereid om scholen verantwoordelijk te maken voor de buitenkant van hun gebouwen.<sup>25</sup> Op 1 september 2005 is deze wet van kracht geworden. Voor schoolbesturen van scholen voor voortgezet onderwijs betekent dit, dat zij binnenkort verantwoordelijk zijn voor al die zaken die onder de noemer 'aanpassing' vallen. Voor dit type voorzieningen kunnen schoolbesturen na de wetwijziging geen beroep meer doen op de gemeente. Voor nieuwbouw en uitbreiding blijven de zorg en het budget bij de gemeente.

Gemeenten ondervinden in toenemende mate problemen om scholen met een omvang groter dan zo'n vijfhonderd leerlingen ergens te vestigen: de buurt heeft doorgaans veel bezwaren tegen grote scholen. Ook dat is een indicatie van het gebrek aan maatschappelijke waardering voor grote scholen.

### **3.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**

Financiële autonomie in combinatie met regionale monopolievorming maken grootschaligheid voor ROC's aantrekkelijk.

#### *Bekostiging op basis van deelnemers, diploma's en ondersteunende activiteiten*

Het ontbreken van een vaste voet geeft bve-instellingen een prikkel om hun onderwijsactiviteiten zodanig te concentreren, dat schaalvoordelen zo veel mogelijk worden benut. Bve-instellingen worden bekostigd op basis van het aantal deelnemers, het aantal afgegeven diploma's en de omvang van de voorbereidende en ondersteunende activiteiten.<sup>26</sup> Bij de besteding van hun middelen hebben ROC's een grote mate van vrijheid. Het risico bestaat bijvoorbeeld dat ROC's bezuinigingen op de inburgering kunnen afwentelen op het beroepsonderwijs.<sup>27</sup> De mogelijkheid tot een dergelijke afwenteling wordt enigszins beperkt, wanneer deelnemers ervoor kunnen kiezen om naar een andere instelling te gaan, die niet bezuinigt op het beroepsonderwijs. Buiten de Randstad, maar door grootschalige fusies soms ook binnen de Randstad, bestaan echter veel regionale monopolies, zodat deelnemers weinig te kiezen hebben.

### *Onderwijshuisvesting in eigen beheer*

Het eigen beheer van gebouwen stimuleert de fysieke concentratie van ROC's, maar vergroot ook de flexibiliteit. De ROC's zelf beschikken over de middelen voor huisvesting. Sinds de ROC-vorming hebben veel instellingen ervoor gekozen om hun oude locaties (vaak in het centrum van de stad) van de hand te doen en het onderwijs te concentreren in een nieuw gebouw. Enerzijds heeft dit tot een fysieke concentratie geleid, maar anderzijds bood dit de ROC's wel de mogelijkheid om moderne en goed geoutilleerde huisvesting te betrekken.

De indruk bestaat dat gebouwelijke kleinschaligheid niet de overhand heeft bij de nieuwbouwplannen van ROC's die thans in uitvoering zijn. De sector wekt niet de indruk voorop te lopen als het gaat om het realiseren van kleinschaligheid.

Uit een onderzoek van Bakker, Groenenberg, De Vijlder en Westerhuis (2004) blijkt, dat ROC's klagen over onduidelijke spelregels van de overheid en onzekerheid als gevolg van de voortdurende veranderingen van die regels. Enerzijds worden de instellingen geconfronteerd met toenemende marktwerking (bijvoorbeeld door opening van het bestel op het terrein van de inburgeringscursussen), anderzijds moeten zij vorm geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid door samenwerking met andere organisaties in de omgeving. Ook ontbreekt het aan duidelijke regels over de gewenste schaal van ROC's. Door voortgaande fusies ontstaan steeds meer regionale monopolies. Hoewel het vaak als ongewenst wordt beschouwd dat hierdoor de keuzevrijheid van deelnemers sterk afneemt, ontbreekt het aan regels voor de ordening van het bestel.

Van Schoonhoven (2004) heeft onderzoek gedaan naar veranderingen in de sociale functie van ROC's in de grote steden. Bij de programma's waarmee ROC's inspelen op de veranderende samenleving, is kleinschaligheid een belangrijk uitgangspunt. Het gaat vaak om intensieve programma's met kleine groepen deelnemers, die daardoor kostbaar zijn. Enkele voorbeelden:

- Een ROC biedt een speciaal programma voor jongeren die niet passen in de reguliere opleidingen vanwege gedragsproblemen en gebrek aan sociale vaardigheden. Dit is echter alleen mogelijk dankzij additionele middelen van de gemeentelijke dienst Onderwijs.
- Een ander ROC heeft samen met een bedrijf voor opleiding en training een Rebound Center opgericht voor jongeren die dreigen uit te vallen. Het centrum is gevestigd in een oude loods op een haventerrein en voorziet in een programma van vier dagen per week, dat bestaat uit een combinatie van individuele begeleiding, scholing en stage. Financiering van dit kleinschalige aanbod (vijftig tot tweehonderd leerlingen) vindt ook hier grotendeels plaats uit additionele middelen zoals een EFRO-subsidie (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling).

In een andere innovatie van een ROC is een bepaalde grootschaligheid juist een voorwaarde voor het opzetten van en verbreden van de interne zorgstructuur. Het gaat hier om deelnemers van beroepsopleidingen in de sector economie. Deze opleidingen zijn gehuisvest op één locatie. De kosten voor begeleiding van driehonderd leerlingen op jaarbasis (10% van totale aantal van drieduizend leerlingen op één locatie) worden gefinancierd uit de reguliere middelen van de gezamenlijke opleidingen. Bij een kleinere schaal zou de zorgstructuur niet kunnen worden aangeboden.

### 3.4 Hoger onderwijs

Lumpsumbekostiging en schaalvoordelen werken grootschaligheid in de hand. Sommige kleinschalige opleidingen kunnen in stand worden gehouden dankzij kruissubsidies van grootschalig georganiseerde studies.

#### *Bekostiging op basis van studenten, diploma's en promoties*

Instellingen in het hoger onderwijs ontvangen een lumpsumbudget van het Rijk op basis van verdeelmodellen. In het verdeelmodel voor het hbo speelt vooral het aantal studenten een grote rol. In het model voor het wetenschappelijk onderwijs is de verdeling van de eerste geldstroom voor een deel afhankelijk van het aantal diploma's, het aantal eerstejaars en het aantal promoties. In de rijksbijdrage zitten sinds 1994 ook de huisvestingsgelden en rechtspositionele uitkeringen.<sup>28</sup> Daarnaast kunnen universiteiten middelen verwerven via de tweede en derde geldstroom, maar omdat deze gelden vooral betrekking hebben op onderzoek, worden ze hier buiten beschouwing gelaten.

Gezien de grote vrijheid die instellingen hebben bij de besteding van hun budget, hebben zij een prikkel om (bestuurlijke) schaalvoordelen zo veel mogelijk te benutten, wat veelal tot een zekere schaalgrootte leidt. In de organisatorische schaal van het onderwijs bestaan overigens grote verschillen tussen opleidingen. Qua organisatievorm (university colleges, universiteitsscholen, faculteitsscholen en dergelijke) is er nog weinig gedaan door de universiteiten. Qua werkvormen en didactiek is er meer activiteit waar te nemen. Opleidingen met weinig deelnemers hebben van nature kleinschalig onderwijs. Anderzijds kunnen bij populaire opleidingen naast massale hoorcolleges ook kleinschalige werkgroepen worden gegeven. Overigens geldt ook hier dat het moeilijk is om de optimale schaal aan te geven; een massaal hoorcollege kan toch inspirerend zijn. Voor een effectieve werkgroepdiscussie is het aantal deelnemers wel aan een maximum (en minimum) gebonden.

Soms kunnen instellingen alleen een breed opleidingsaanbod in stand houden dankzij kruissubsidiëring tussen rendabele en minder rendabele studies. Grootschalige hoorcolleges bij een populaire opleiding maken in dat geval (kleinschalig) onderwijs bij een minder populaire opleiding mogelijk. Indien blijkt dat inderdaad instellingen specifieke opleidingen in stand kunnen houden, dan zou dit een argument voor grootschaligheid kunnen zijn.

Zolang studenten kunnen kiezen, dwingt dat instellingen om tot op zekere hoogte rekening te houden met de wensen van studenten. Daarnaast moeten visitatie- en accreditatiecommissies uiteraard de kwaliteit van opleidingen waarborgen om te voorkomen dat opleidingen studenten te makkelijk aan een diploma helpen. Hoewel studenten in het hoger onderwijs mobieler zijn bij hun studiekeuze dan jongere onderwijsdeelnemers, blijken vooral hogescholen toch vaak een regionale functie te hebben: 80% van de studenten is afkomstig uit de regio waar de instelling is gevestigd of een aangrenzend onderwijsgebied.<sup>29</sup> Om die reden is het van belang om te voorkomen dat onderwijsinstellingen een regionaal monopolie bezitten. Universitaire studenten zijn mobieler, zodat daar de marktafbakening ruimer is dan de regio, maar ook daar is monopolievorming in de meeste gevallen ongewenst.

Bij specifieke opleidingen, bijvoorbeeld voor kleine vakgebieden, kan het onvermijdelijk zijn dat een regionaal, landelijk of zelfs Europees monopolie ontstaat. Voor dergelijke opleidingen zijn studenten vaak ook eerder bereid om grotere afstanden af te leggen. In de toekomst valt te verwachten dat ook de internationale mobiliteit verder zal toenemen. Op universiteiten speelt naast onderwijs ook onderzoek een belangrijke rol. Wetenschappelijk onderzoek kan een zekere massa vereisen en onderzoeksconcurrentie vindt vaak plaats op een internationaal niveau.

Per type opleiding (of domein) zal de overheid een afweging moeten maken over de variatie in het aanbod. Het ligt voor de hand dat dit gebeurt op het moment dat opleidingen komen met een voorstel tot fusie. Bij een toets van dergelijke fusies is mogelijk een rol weggelegd voor een NMa-achtig orgaan. Het CPB (Centraal Planbureau) heeft bijvoorbeeld gepleit voor een dergelijke toets op mededingingseffecten voor de bve-sector en het hbo.<sup>30</sup>

### **3.5 Conclusie**

De wijze van bekostiging werkt in vrijwel alle sectoren een zekere mate van schaalvergroting in de hand. De toegenomen autonomie van instellingen vereist in ieder geval een redelijke bestuurlijke schaal om de risico's die daarmee gepaard gaan, te kunnen afdekken. Op zich hoeft dit geen gevolgen te hebben voor de fysieke schaalgrootte, maar de bedrijfseconomische schaalvoordelen maken het voor instellingen aantrekkelijk hun onderwijsactiviteiten zo veel mogelijk te concentreren.

Een vaste voet voor nevenvestigingen (met spreidingsnoodzaak), zoals in het voortgezet onderwijs, kan soms helpen om kleinschalige locaties te behouden. Een ander risico van de bestuurlijke schaalvergroting is het ontstaan van lokale en regionale monopolies, die ten koste gaan van de keuzevrijheid van deelnemers (ouders, leerlingen, studenten). Op termijn kan dit ook leiden tot een fysieke concentratie van onderwijsactiviteiten.

Mogelijkheden om kleinschalige huisvesting in het voortgezet onderwijs te realiseren ziet de raad ook in aanpassing van de AMvB door de minister van OCW en een daaraan gerelateerde herijking van de ruimtebehoefteberekening door de VNG.

Hoofdstuk 5 werkt deze aanzetten tot oplossingen uit.

## 4 Effecten van schaalvergroting op keuzevrijheid, legitimatie van besluitvorming en sociale cohesie

*Hebben ouders en leerlingen voldoende keuze in het onderwijsaanbod? Hebben toekomstige werkgevers een keuze uit afgestudeerden van verschillende opleidingen? Voelen personeel, leerlingen en ouders zich voldoende betrokken bij de besluitvorming in de instelling en voelen zij zich vertegenwoordigd? Hebben personeel en leerlingen voldoende binding met elkaar en met de instelling om zich veilig te voelen?*

Dit hoofdstuk schetst de effecten van de organisatorische en bestuurlijke schaalvergroting op deze punten vanuit het perspectief van de directe belanghebbenden: de leerling (ouder), de professional en de toekomstige werkgever. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoek naar fusies in het Nederlandse onderwijs<sup>31</sup>, ander onderzoek en meningen van ervaringsdeskundigen uit de onderwijspraktijk, die geraadpleegd zijn in een expertpanel. De casusbeschrijvingen waar in dit hoofdstuk over wordt gesproken, zijn ontleend aan het in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoek.

### 4.1 Keuzevrijheid

De raad is van mening dat ouders en leerlingen/studenten voldoende keuze in het onderwijsaanbod moeten hebben. Van belang is dat de deelnemers kunnen kiezen tussen verschillende scholen, opleidingen en aanbieders. Hierbij gaat het niet alleen om een variatie in het aanbod qua school- of instellingsgrootte, maar ook om variatie in bijvoorbeeld richting of onderwijskundig concept. Het gaat, kortom, om de garantie van een pluriform aanbod.

Hoe is het met deze keuzevrijheid gesteld? Is er voldoende variatie in het onderwijsaanbod binnen een bepaald gebied om een eigen passende keuze te kunnen maken? En is schaalvergroting een factor van betekenis in een mogelijke inperking van deze keuzevrijheid? Hieronder worden deze vragen beantwoord voor de verschillende sectoren.

Hieraan voorafgaand merkt de raad op, dat de grootte van het gebied waarbinnen keuzemogelijkheden voorhanden moeten zijn, afhankelijk is van het type deelnemer. Het gebied waarbinnen de leerling in het primair onderwijs kiest, is uiteraard kleiner dan het gebied waarbinnen een universitaire student kiest. Voor een basisschoolleerling is dat meestal de eigen buurt of gemeente. Voor een leerling voortgezet onderwijs is dat de eigen gemeente of een aangrenzende gemeente en voor een beroepsgerichte student (bve en hbo) zal de eigen regio de reikwijdte zijn waarbinnen keuzes gemaakt kunnen worden. Van een universitair student kan verwacht worden dat hij of zij ook buiten de eigen gemeente en regio, of zelfs het eigen land, kijkt voor een passend onderwijsaanbod.

#### *Primair en voortgezet onderwijs*

Het leerlingenaandeel van besturen in een gemeente kan een beeld geven van de mate van keuzevrijheid. De cijfers uit de casus primair onderwijs laten zien, dat het leerlingen-

aandeel van een bestuur in een bepaalde gemeente in de loop der jaren fors kan toenemen. In één gemeente is het leerlingenaandeel in tien jaar verdrievoudigd van 11% naar 33%.<sup>32</sup> Tegelijkertijd lijkt een zekere mate van keuzevrijheid behouden te blijven door het bestaan van verschillende levensbeschouwelijke richtingen.

De casussen laten daarnaast ook zien, dat het leerlingenaandeel onder een bestuur in een gemeente kan groeien tot zelfs 100%. Dit betekent dat in bepaalde gemeenten ouders/leerlingen geen alternatief meer hebben waar het gaat om de keuze van een schoolbestuur. De in het kader van het onderzoek geraadpleegde bestuursleden van deze school benadrukken echter, dat op het fysieke niveau van de scholen voor ouders/leerlingen wel een ruim keuzeaanbod bestaat. De externe keuzevrijheid is dan vervangen door een interne keuzevrijheid. Volgens hen blijft ook de kleinschaligheid behouden. Dankzij de bestuurlijke schaalvergroting zou het juist mogelijk zijn om in bepaalde gemeenten scholen met minder dan tweehonderd leerlingen te laten voortbestaan.

#### **Veel merken van een anoniem concern**

Grote besturen in primair en voortgezet onderwijs geven afzonderlijke eenheden of scholen een eigen gezicht en plaatsen het gemeenschappelijke op de achtergrond. Dat is de zogenaamde Unilever-aanpak, veel merken van een anoniem concern, in plaats van veel verschillende producten van één bedrijf, zoals bij Philips. Besturen volgen in toenemende mate de wens van ouders en ook van leerlingen om een gevarieerde keus te kunnen maken, waarbij juist het brede onderwijsaanbod of een specifieke pedagogische-didactische aanpak van afzonderlijke scholen wordt geaccentueerd. In deze zin lijkt de keuzevrijheid voor leerlingen te zijn vergroot: tot voor kort was er alleen een onderscheid op levensbeschouwelijke basis.

#### *Citaat bestuurslid:*

“Grote besturen hebben de neiging om de variatie aan scholen binnen een en hetzelfde bestuur zoveel mogelijk in stand te houden en waar mogelijk te versterken, waardoor de keuzes juist uitgebreid worden. Dat komt omdat besturen steeds meer geneigd zijn om zoveel mogelijk verschillende doelgroepen en wensen van ouders te bedienen. Keuzevrijheid wordt in die zin eerder vergroot dan verkleind. Het past ook in een lijn waar een standaardonderwijsaanbod plaats maakt voor meer variatie in het onderwijsaanbod.”

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

In het voortgezet onderwijs is de bestuurlijke schaalvergroting in sommige gebieden dermate ver gevorderd, dat zelfs in grootstedelijke gebieden het risico bestaat van lokale en regionale monopolies.

### **Leerlingenaandeel van bestuur loopt op tot meer dan 50% in grote en middelgrote steden**

Het bestuur van de in de casus voortgezet onderwijs onderzochte instelling heeft in 22 gemeenten scholen onder zich. In veel gevallen is daarbij sprake van lokale en regionale monopolies. In kleine gemeenten is dit soms onvermijdelijk, maar in twee middelgrote gemeenten (met 80.000 inwoners) is het leerlingenaandeel al 80% en in drie grote steden (met meer dan 100.000 inwoners) is het leerlingenaandeel ondertussen gestegen naar 50-70%. Het leerlingenaandeel in een stedelijke agglomeratie valt zelfs vaak nog hoger uit, wanneer aangrenzende gemeenten worden meegeteld.

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

Recente fusieontwikkelingen in het voortgezet onderwijs in onder meer de gemeente Deventer laten bovendien zien, dat een fusie ten koste kan gaan van de keuzevrijheid en diversiteit, ook al blijven verschillende locaties gehandhaafd.

### **Nieuwe schoolstrijd in Deventer**

In 2000 fuseerden de drie scholen voor voortgezet onderwijs (katholiek, christelijke en openbaar) in Deventer tot het Eddy Hillesum Lyceum, een openbare scholengemeenschap met 4.500 leerlingen op 5 locaties. Motief voor de fusie was dat een grote gemeenschappelijke school de problematiek rondom allochtone leerlingen en leerlingen die zorg nodig hebben, beter zou kunnen aanpakken.

#### *Gebrek aan pluriformiteit is een struikelblok voor veel ouders*

Volgens Dick Metselaar van de Initiatiefgroep Middelbaar Onderwijs Deventer was "bij de start van de fusie beloofd dat er gekozen kon worden voor meer onderwijs-systemen. Daar is niet veel van terecht gekomen. Door de verdeling van de onderbouwleerlingen over de vestigingen van de school op basis van hun postcode en door het aanbod van maar één onderwijssysteem, is er geen sprake meer van keuzes of diversiteit. Wil je andere keuzes maken, heb je andere pedagogische of didactische opvattingen, dan kun je in Deventer niet terecht. Het is dan ook logisch dat steeds meer ouders een school voor hun kind buiten de stad gaan zoeken. Nu al gaan ruim vierhonderd leerlingen naar het voortgezet onderwijs in nabijgelegen plaatsen als Zutphen, Apeldoorn, Twello en Holten."

#### *Ook docenten willen extra school*

Behalve ouders onderneemt ook een groep docenten van het Eddy Hillesum Lyceum pogingen een nieuwe school voor middelbaar onderwijs in Deventer te stichten. De docenten zijn ontevreden over de omstandigheden waaronder ze hun werk moeten uitvoeren. Ze vinden dat er geen eigen schoolcultuur meer is sinds de fusie. Volgens de docenten komt dat met name omdat ze heen en weer worden gestuurd van de ene naar de andere locatie. De docent kent daardoor de leerling niet meer.

*Bron: Bosman, 2005*

### **Beroepsonderwijs en hoger onderwijs**

Wat zijn de effecten van de schaalvergroting op de keuzevrijheid van deelnemers in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs?



Algemeen kan gesteld worden dat vermindering van keuzemogelijkheden tussen scholen voor deelnemers in de bve-sector en het hbo een direct effect is van de (sinds 1980) drastische terugloop van het aantal opleidingen/instellingen in die sectoren.<sup>33</sup>

Wat is het beeld op regionaal niveau? In sommige regio's is er door de fusieontwikkelingen nog maar één ROC of één hbo-school. Andere ROC's en hogescholen die zich meer landelijk spreiden, bieden opleidingen aan in meerdere regio's, met het gevolg dat er in sommige regio's twee of meerdere aanbieders zijn en er dus meer keuzemogelijkheden zijn.

De schaalvergroting in de bve-sector en het hbo heeft niet alleen tot gevolg gehad, dat variatie in aanbieders (op het niveau van besturen) in een regio sterk is afgenomen, maar ook dat soms zelfs geen aanbod meer voorhanden is. Vooral voor deelnemers in de bve-sector, maar ook voor hbo-studenten, is het belangrijk dat zij gebruik kunnen maken van een aanbod in de eigen regio. Dat dat niet meer altijd het geval is, heeft niet alleen een negatief effect op de keuzevrijheid van de deelnemer, maar ook op de vraag naar kenniswerkers bij de bedrijven en maatschappelijke instellingen in die regio. In zijn advies *Bijdragen van onderwijs aan het Nederlandse innovatiesysteem* (2005b) benadrukte de raad het belang van een kennisintensieve regio. De regionale innovativiteit in bedrijfsleven en andere maatschappelijke instellingen wordt sterk bepaald door de aanwezigheid van scholen voor beroepsonderwijs of een universiteit in de regio. Ook bedrijven en instellingen dienen te kunnen beschikken over afgestudeerden uit verschillende onderwijssectoren en opleidingen.

Het universitair onderwijs is de laatste 25 jaar qua omvang (aantal instellingen) tamelijk constant gebleven. Mogelijke beperking van keuzevrijheid als gevolg van schaalvergroting lijkt in deze sector dus vooralsnog niet aan de orde. Wel zijn de laatste jaren samenwerkingsverbanden gevormd tussen hogescholen en universiteiten. Dat gebeurde pas vanaf het moment dat de hbo-opleidingen grotere, bestuurlijk versterkte instellingen waren geworden. Voorbeelden zijn de samenwerking tussen Hogeschool Windesheim en de Vrije Universiteit en die tussen de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam. Ook tussen de universiteiten is er sprake van toenadering. De drie TU's (technische universiteiten) streven naar een situatie waarbij er op bestuurlijk niveau sprake is van één virtuele TU.<sup>34</sup> Op uitvoeringsniveau werken onderzoekers al jaren met elkaar samen en is er ook afstemming. De drie besturen zijn nog terughoudend om met elkaar te fuseren, hoewel er van buiten wel druk hiertoe wordt uitgeoefend. Bedrijfsleven, industrie en overheid zouden het makkelijker vinden om met één instelling te werken.

De toename van samenwerking tussen universiteiten zou in de toekomst een negatief effect kunnen hebben op de keuzevrijheid van studenten, als de samenwerking herschikking van opleidingen tot gevolg heeft. Op dit moment is dat nog niet het geval en daarmee is de schaalfactor niet van betekenis voor mogelijke inperking van de keuzevrijheid voor studenten.

## 4.2 Legitimatie van besluitvorming en governance

Meer autonomie, meer budget en meer omvang betekenen, dat een zwaardere last van interne en externe legitimatie op de instellingen en besturen komt te drukken. Hoe verwerft een groot bestuur of instelling de extra benodigde legitimatie? Primair uiteraard door goede diensten te leveren, secundair ook door interne en externe belanghebbenden een rol te geven in het geheel. Legitimatie van besluitvorming heeft betrekking op het draagvlak van interne en externe belanghebbenden. Voelen zij zich voldoende betrokken bij de besluitvorming in de instelling en voelen zij zich vertegenwoordigd? Het risico bestaat dat dit niet het geval is bij aanzienlijke schaalvergrotingen (legitimatiedeficit) en de vraag is wat daar uit oogpunt van degelijk onderwijsbestuur aan gedaan zou kunnen worden. Deze paragraaf beantwoordt deze vragen voor de verschillende sectoren.

In het algemeen constateert de raad dat naarmate instellingen groter worden, de afstand tussen de besturen van de instellingen en de direct betrokken ouders, leerlingen (studenten) en professionele beroepsbeoefenaren groter wordt.<sup>35</sup> Onderlinge contacten nemen af in omvang en worden formeler. Juist het geformaliseerde karakter van de besluitvorming maakt, dat de belanghebbenden zich niet meer met hun eigen wensen en behoeften herkennen in de organisatie en zich ook minder betrokken voelen. De nadruk ligt minder op de inhoud van het onderwijs, maar meer op de sturingsprocessen zelf. In zijn verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004a) wees de raad reeds op het meer geformaliseerde karakter van het sturingsstelsel naarmate organisaties groter worden. Dat geldt evenzeer voor de besluitvormingsstructuur. Professionals ervaren de geïnstitutionaliseerde overleg- en toezichtstructuren niet meer als ondersteunend voor de inhoudelijke kwaliteit van het primaire proces, maar meer als een last. Ook de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) constateerde een verminderd contact tussen bestuurders/toezichthouders en met name professionals.<sup>36</sup>

### *Primair en voortgezet onderwijs*

In het primair en voortgezet onderwijs is inspraak van ouders/leerlingen en personeel geregeld in de WMO (Wet medezeggenschap onderwijs).<sup>37</sup> Binnen grote verbanden is op het niveau van scholen een mr (medezeggenschapsraad) in het leven geroepen. Afgevaardigden uit dit orgaan kunnen dan vertegenwoordigd zijn in een gmr (gemeenschappelijke mr). Door de invoering van de lumpsum in het primair onderwijs wordt een gmr verplicht bij een bestuur met meerdere scholen.

Wat zijn de ervaringen daarmee en heeft de schaalvergroting een negatief effect op de werking ervan? Onderstaande kaders geven een aantal knelpunten uit de casestudie.

#### **Functioneren mr en gmr niet optimaal**

Doordat de stichting vrij groot is, bestaat de gmr uit 52 leden. Sommige scholen hebben geen eigen mr en kunnen dus ook niemand afvaardigen naar de mr. Verder wisselt de samenstelling nogal, waardoor het lastig is bepaalde onderwerpen goed aan te pakken (mening van vertegenwoordiger gmr).

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

### **Betrokkenheid van ouders bij uitvoering van onderwijs neemt af**

Ouders kunnen invloed uitoefenen op het beleid en bestuur van de school door plaats te nemen in het bestuur van de school. Dat betekent wel dat zij zich vergewissen van de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid vanwaaruit een bestuur zijn taken uitoefent. Deze oriëntatie zal de komende jaren alleen maar sterker worden als een bestuur zich meer naar een raad-van-toezichtmodel zal ontwikkelen. Deze beweging heeft in de desbetreffende casus reeds in de afgelopen periode geleid tot een uitstroom van bestuursleden die meer direct bij de uitvoering betrokken wilden blijven (landelijke deskundige).

*Bron: Baarda & Smets, 2005.*

### **Minder accent op primair proces**

Sommige fusies lijken te ver doorgevoerd. Het lijkt erop dat die niet meer bijdragen aan de verbetering van het primair proces, dat toch het ijkpunt zou moeten zijn. Zo wordt er bij verder fuseren minder gekeken wat voor de lokale of wijksituatie optimaal zou moeten zijn, en dat kan in het nadeel zijn van de kinderen die het betreft. De huidige bestuurlijke organisatie beslaat een enorm gebied bestaande uit regio's die maar weinig met elkaar te maken hebben. Het lijkt erop dat fusies vooral werden gestuurd door pragmatische overwegingen ter wille van het behoud van scholen om boven de opheffingsnormen te blijven, terwijl nu steeds meer behoefte ontstaat aan een passende ideologie (mening van vertegenwoordiger school).

*Bron: Baarda & Smets, 2005.*

De raad constateert dat naarmate besturen in het primair en voortgezet onderwijs groter worden, ook de afstand tussen ouders en bestuur en tussen personeel en bestuur groter wordt. Grote besturen vragen om geprofessionaliseerde bestuursbureaus. Ouders verdwijnen hierdoor steeds meer uit deze besturen en zien daarmee hun rol versmallen tot het verlenen van hand- en spandiensten voor de scholen in plaats van meebesturen. Er ontstaat een ontwikkeling waarbij besturen 'op afstand gaan zitten' door een nagenoeg blanco mandaat te geven aan de directeur. Ook is het mogelijk de bestuurlijke organisatie te veranderen in een uitdrukkelijk raad-van-toezicht-model.<sup>38</sup>

Het risico bestaat dat besturen besluiten nemen die gevolgen hebben voor de schaal-grootte – bijvoorbeeld over verplaatsing, afstoting of samenvoeging van opleidingen en scholen – en deze formeel legitimeren met formele inspraakprocedures, terwijl de betrokken partijen (ouders, leraren) zich onvoldoende in de genomen besluiten herkennen. Voor de keuzevrijheid van ouders kunnen dergelijke besluiten verstreckende gevolgen hebben en in het ergste geval eenmaal gemaakte keuzes tenietdoen. Professionals komen onder druk te staan om een andere werkgever te kiezen. In dit verband wees de raad reeds op het instrument van opting-out.<sup>39</sup> Ook is voorstelbaar dat in de marketing van specifiek onderwijsaanbod het mogelijk is dat sommige scholen en groepen docenten en ouders kiezen voor het apart positioneren van een bepaald schooltype en daarmee het pad van defuseren zullen volgen.

### *Bve en hoger onderwijs*

Het casuonderzoek toont ook in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs een afname van de invloed van deelnemers en personeel op de besluitvorming als gevolg van de schaalvergroting. Bovendien maakt schaalvergroting de organisaties complexer en daardoor moeilijker bestuurbaar. Verder laat een van de voorbeelden zien dat sinds de ROC-vorming de contacten tussen het midden- en kleinbedrijf en het onderwijs slechter zijn geworden.

#### **Verminderde invloed op besluitvorming (deelnemers/personeel)**

De invloed van studenten en personeel is in de ogen van buitenstaanders zeker afgenomen in de hogescholen. De participatie in de besluitvorming is beperkt en de invloed evenzeer. Formeel kan de invloed groot zijn. Zo heeft de hogeschool op vrijwel alle onderwerpen instemmingsrecht gegeven aan alle geledingen. Toch staat dit formele recht niet borg voor optimale participatie.

Slechts voor een klein deel wordt de afname van invloed gecompenseerd door het tussentijdse wisselen van opleiding of werkgever: het zogenoemde stemmen met de voeten. Het gebeurt wel, maar staat – in de ogen van buitenstaanders – niet in verhouding tot de afname van invloed. De ontwikkeling is zorgwekkend, omdat het zijn weerslag heeft op het primaire proces, waar studenten en docenten zich beginnen te verzetten.

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

#### **Knelpunten in postfusiefase**

De schaalgrootte plus de nieuwe manier van onderwijs geven vereisen moderne managementtechnieken. Zo'n grote instelling is niet meer als een kleine school met direct toezicht op basis van klassikaal onderwijs te organiseren. De organisaties lopen achter in public relations, accountability, informatiemanagement, loopbaanontwikkeling, marketing, het op orde houden van werkprocessen, enzovoort. Dat creëert voortdurend problemen, omdat de buitenwereld dat wel verwacht. De kloof met de professionals groeit daardoor ook. Zij voelen zich miskend en sluiten zich op in een eigen wereld, die beperkt is tot het eigen vakgebied en de deelnemers waarvoor onderwijs gegeven wordt. De rest van de organisatie bestaat niet meer en de docent gaat solitair te werk (mening van extern personeelsdirecteur).

Bij schaalvergroting is het noodzakelijk bestuur, management en managementsysteem aan te passen en te veranderen. De personele bezetting van de nieuwe posten moet ook goed zijn. Bij veel fusies wordt daar te weinig aandacht aan besteed. Men biedt schaalvergroting soms het hoofd door meer van hetzelfde en loopt dan op een zeker moment vast (mening van voorzitter Kamer van Koophandel).

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

### **Afstemming onderwijs midden- en kleinbedrijf sinds ROC-vorming niet altijd optimaal**

De Kamer van Koophandel vindt dat de contacten tussen het midden- en kleinbedrijf en het onderwijs slechter zijn geworden sinds de ROC-vorming. Vroeger waren de contacten tussen bedrijven en streekschool intensiever en beter. De directeur bewoog zich ook in ondernemerskringen. De verslechtering is vooral te merken in de beroeps-begeleidende opleidingen.

Dat is ook de mening van een van de directeuren personeel in het ROC. Zwak is het verzorgen van stages. Er is nauwelijks begeleiding vanuit de school, de bedrijven worden slecht geïnformeerd en er is weinig belangstelling en begeleiding van de stagiaires. De stagiaires worden 'over de heg gegooid'. De public relations van het ROC zijn ook beneden de maat. Het ROC informeert de bedrijven en instellingen slecht over lopende veranderingen in de opleidingen, bijvoorbeeld over het competentiegericht werken. Hoe dat de kwaliteit van de opleidingen beïnvloedt, is niet goed zichtbaar voor bedrijven.

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

## **4.3 Sociale cohesie**

Wat zijn de effecten van de schaalvergroting op de sociale cohesie, ofwel de onderlinge verbondenheid tussen leerlingen (studenten, deelnemers) onderling en tussen leerlingen en docenten? Hebben personeel en leerlingen voldoende binding met elkaar en met de instelling om zich veilig te voelen? Werkt de schaalvergroting belemmerend in het stand brengen of verbeteren van deze onderlinge verbondenheid? En welke oplossingen zijn denkbaar om eventuele effecten van schaalvergroting op de sociale cohesie, zoals anonimiteit en vervreemding, tegen te gaan? Deze paragraaf beantwoordt deze vragen voor de verschillende onderwijssectoren.

Onderzoek naar het welbevinden van leerlingen in voortgezet onderwijs en de bve-sector laat zien, dat op relatief grote scholen het welbevinden van leerlingen in zijn algemeenheid lager lijkt te zijn dan op kleinere scholen.<sup>40</sup> Voorts is de voorzichtige conclusie getrokken dat middelgrote scholen zowel voor leerlingen als voor docenten er het beste in lijken te slagen een context te creëren, waarin zowel de behoefte aan persoonlijke bindingen als het ontplooiën van eigen initiatief en verantwoordelijkheid kunnen gedijen. Het onderzoek toont daarnaast aan dat organisatiekwaliteit moeilijker realiseerbaar blijkt, naarmate het aantal deelnemers toeneemt. Tegelijkertijd lijkt een 'kritische massa' nodig om ervoor te zorgen dat leerlingen en studenten niet te veel onder het vergrootglas komen te liggen. Binnen kleine eenheden kunnen relaties klaarblijkelijk ook te intensief en te beperkend werken.

### *Primair en voortgezet onderwijs*

Eventuele afname van sociale cohesie speelt in het primair onderwijs minder en wordt in ieder geval minder in verband gebracht met het schaalvraagstuk dan in de overige sectoren. In het voortgezet onderwijs is het probleem prominenter aanwezig.

De sociale samenhang binnen scholen lijkt in de casus voortgezet onderwijs van Baarda en Smets (2005) echter niet zozeer samen te hangen met de bestuurlijke schaal. Er zijn (brede) scholengemeenschappen met ongeveer tweeduizend leerlingen waar ouders, leerlingen en personeel geen problemen hebben met de omvang, mits de school in een aantal herkenbare organisatorische eenheden is opgedeeld. Het gaat dus vooral om een kleinschalige organisatie binnen een eventueel grootschalig verband.

Verder laat de casus voortgezet onderwijs zien, dat het veiligheidsvraagstuk van scholen een afspiegeling is van de omliggende samenleving. In een omgeving waar sociale controle groot is (en dat komt buiten de steden relatief vaak voor), is minder noodzaak tot veiligheidsmaatregelen. Scholen binnen risicogebieden kunnen ook profiteren van veiligheidsmaatregelen. Niet alleen wordt de onveilige buitenwereld buitengesloten, ook leerlingen die zelf een veiligheidsrisico zijn (bijvoorbeeld omdat er een kans is dat zij wapens dragen) kunnen door een systematische veiligheidsaanpak beter worden gescreend. Er is overigens een merkwaardige paradoxale houding rond veiligheid. Aan de ene kant worden veiligheidsmaatregelen door externen beschouwd als teken van onveiligheid, terwijl directbetrokkenen, zowel personeel als leerlingen, juist veel voordeel zien in adequate veiligheidsoplossingen zoals een schoolpolitiepost of detectiepoortjes.

#### **Ontbreken geborgenheid**

Door alle fusiebewegingen is er weinig ruimte geweest voor inhoudelijke veranderingen van het voortgezet onderwijs. Er wordt nog te weinig rekening gehouden met de mogelijkheden van de leerling. De geborgenheid die in het basisonderwijs geboden wordt, lijkt in het voortgezet onderwijs te ontbreken (mening van gemeentelijke vertegenwoordiger).

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

#### *Bve en hoger onderwijs*

Net als in het voortgezet onderwijs is het beeld in de bve-sector en het hoger onderwijs dat er een relatie bestaat tussen sociale cohesie en binding enerzijds en omvang van eenheden waarin studenten en docenten werken anderzijds. Grootschaligheid op het uitvoerend niveau kan als een probleem ervaren worden, met name waar het gaat om binding en betrokkenheid. Oplossingen lijken vooral te moeten worden gezocht in de organisatie van kleinschalige en herkenbare eenheden en minder op het bestuurlijke niveau.

Ook de werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs wees er op dat kleinschaligheid op uitvoerend niveau winstgevend is in termen van sociale cohesie en veiligheid. "Als het beroepsonderwijs zich zo vernieuwt dat het daadwerkelijk meer aansluit bij de wensen van arbeidsmarkt en deelnemers en bovendien veel contextrijker wordt, zal het aantal zorgdeelnemers en het aantal deelnemers met veiligheidsproblemen afnemen".<sup>41</sup> Vernieuwende scholen – waar het onderwijs meer uitgaat van de leerling en van zijn competenties – zien dit nu reeds gebeuren. Naarmate het onderwijs meer gericht kan worden op de individuele loopbaan van de leerling, flexibeler en kleinschaliger kan worden opgezet en meer elementen van de reële beroepspraktijk bevat, kunnen gedrags- en leerproblemen beter worden behandeld. De genoemde vernieuwing heeft gevolgen

voor het debat over de schaalgrootte, volgens de werkgroep. “Als er onderwijs wordt aangeboden dat aansluit bij de wensen van deelnemers, meer maatwerk bevat en in regionaal overleg wordt ingebed in de contexten van bedrijf en beroep, zal dat bestuurlijk en administratief wellicht hier en daar een grotere schaal vergen, maar onderwijskundig een kleinschaliger en meer decentrale organisatie met zich meebrengen. De omvang van de beheerseenheid doet daarbij minder terzake dan de omvang van het docententeam en de leerlingengroep in een herkenbare en zelfstandige opleiding.”

Onderstaande voorbeelden uit het beroepsonderwijs werpen een blik op de knelpunten en oplossingen ter verbetering van het punt van de sociale cohesie.

### **Gebrekkige relaties tussen deelnemers en docenten**

Er is een gebrekkige relatie tussen deelnemer en opleiding, ofwel tussen het personeel en de deelnemersgroep die de opleiding volgt. Het komt veelvuldig voor dat deelnemers acht of meer docenten hebben voor twee lesdagen en dan ook nog onderwijs volgen in verschillend samengestelde onderwijsgroepen. De onderlinge binding is daardoor klein, de groepsstructuur zwak. Het is volgens externe deskundigen allemaal begonnen toen het onderwijs startte met modularisering, eind jaren tachtig. Dat is toentertijd drastisch doorgevoerd om per ROC nagenoeg alle opleidingen uit de kwalificatiestructuur in de lucht te houden. Nu leidt het op uitvoeringsniveau tot problemen.

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

### **Kleinschalig organiseren**

Vrijwel alle hogescholen zijn bezig om het onderwijsproces kleinschalig te organiseren. De grote faculteiten worden opgebroken en kristalliseren opnieuw uit in kleinere ‘schools’ of kenniskringen. Het is gewenst dat bestuurders grootschaligheid van de instellingen met alle voordelen van dien voor financiën, publieke invloed en personeelsbeleid, weten te combineren met kleinschaligheid en identificatiemogelijkheden voor docenten en studenten in het onderwijs.

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

Een indicator voor sociale cohesie is het gevoel van veiligheid en geborgenheid bij deelnemers en personeel. Een onderzoek van Neuvel (2005) naar de veiligheid in de bve-sector geeft aan, dat instellingsgrootte een negatief effect heeft op het veiligheidsgevoel van de docenten binnen de schoolmuren. Opvallend is dat dit niet geldt voor de onderwijsdeelnemers. Instellingsgrootte heeft wel een negatief effect op het veiligheidsgevoel van de deelnemers buiten het gebouw. Onderstaand voorbeeld toont aan dat instellingen die geconfronteerd worden met problemen van onveiligheid, beleid op dit punt voeren.

### **Beleidsvoering veiligheid**

Verminderde sociale cohesie is een hedendaags vraagstuk dat vooral in bepaalde grote stadswijken speelt. Het onderzochte ROC heeft hiermee te maken en voert beleid op dit punt. De sociale veiligheid is hoog op de agenda geplaatst. Het ROC heeft een bijdrage geleverd aan het ontwikkelen van landelijk beleid en meegedacht in het vinden en ontwikkelen van oplossingen. Die oplossingen worden in de vestigingen van het ROC ingevoerd en beproefd. Volgens een deskundige is de stelling te verdedigen dat het ROC door zijn omvang vroegtijdig geconfronteerd wordt met het maatschappelijk vraagstuk en het de capaciteit in huis heeft om het probleem aan te pakken. Het ROC heeft dat ook gedaan en loopt nu voorop in het verbeteren van de sociale cohesie.

*Bron: Baarda & Smets, 2005*

Op de hogescholen lijkt er minder een verband te zijn tussen het gebrek aan sociale cohesie en onveiligheidsgevoelens. Opvoedingsproblemen en vraagstukken van sociale veiligheid spelen hier anders. Het gaat in deze sector meer om sociale cohesie, samenhang in het programma en de organisatie van kleinschaligheid in de opleiding. Een groot deel van de onvrede heeft te maken met tekorten op dit vlak. De vorming van 'schools' naar Angelsaksisch model is een manier om dat vraagstuk aan te pakken. Ook Van Wieringen (2005) is van mening dat een kleinere organisatorische schaal waarschijnlijk meer mogelijkheden biedt voor de vorming van sociaal kapitaal en voor een uitbouw van de cultureel-educatieve taak van het hoger onderwijs. Ook de introductie van lectoren kan hiertoe bijdragen, omdat daarmee het rolmodel van de docent een plek kan heroveren.<sup>42</sup>

Paragraaf 4.4 trekt conclusies uit dit hoofdstuk en schetst aanzetten tot oplossingen

## **4.4 Conclusies**

### *Hebben ouders, leerlingen en studenten voldoende keuze in het onderwijsaanbod?*

De onderwijspraktijk laat zien dat de mogelijkheid voor deelnemers om te kunnen kiezen uit een gevarieerd aanbod van scholen en instellingen met een eigen signatuur, niet altijd gegarandeerd is. In het primair en voortgezet onderwijs is het leerlingenaandeel van sommige besturen binnen bepaalde gemeenten de afgelopen decennia aanzienlijk gestegen. Zelfs in grote en middelgrote gemeenten ligt dit aandeel soms ver boven de 50%. Hoewel veel schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs zeggen te streven naar behoud van variatie in onderwijsconcepten en identiteit, is dit in de praktijk niet zonder meer gegarandeerd. Zo is de keuzevrijheid voor het voortgezet onderwijs in een stad als Deventer zelfs geheel verdwenen. In de bve-sector en het hbo geldt dat er in bepaalde regio's nog maar één ROC of hbo-instelling gevestigd is. In het hoger onderwijs lijkt dit minder een probleem, omdat studenten daar de mogelijkheid hebben om grotere afstanden af te leggen of op kamers te gaan.

Daarnaast blijft het risico aanwezig, dat een eenmaal gemaakte keuze door deelnemer/professional voor een bepaalde kleinschalige instelling als gevolg van ingrijpen van besturen tenietgedaan wordt. Besturen kunnen alsnog besluiten locaties/opleidingen



samen te voegen, af te stoten of te verplaatsen, zonder voldoende rekening te houden met de wensen van deelnemer en professional. Ook bedrijven en instellingen kunnen van dergelijke besluiten negatieve gevolgen ondervinden. Er zijn regio's die hun kennisintensiviteit zien verarmen als gevolg van verplaatsing van het hoger beroepsonderwijs.

De raad is van mening dat de deelnemer zo veel mogelijk in staat moet worden gesteld om onderwijs op maat te krijgen. Van belang hierbij is dat deelnemers kunnen kiezen tussen meer onderwijsaanbieders en een verschillend onderwijsaanbod. Daarom pleit de raad voor een nadrukkelijker rol van de overheid bij het toetsen van fusies.

Ook pleit de raad voor voldoende bescherming van ouders die weinig keuzemogelijkheden hebben, of die een reeds gemaakte keuze niet meer gemakkelijk kunnen veranderen; bijvoorbeeld omdat scholen onderling een 'kartelafpraak' hebben waarbij een tussentijdse 'switch' van ontevreden ouders niet mogelijk is. Keuzes van besturen over verplaatsing, afstoting en samenvoeging van scholen, die een negatief effect kunnen hebben op eenmaal gemaakte keuzes van ouders/deelnemers, zullen op zijn minst gelegitimeerd moeten zijn voor de directbelanghebbenden, de deelnemer en de afnemer. Scholen kunnen hun vestigingen verplaatsen of samenvoegen, waardoor leerlingen verder moeten fietsen. In het voortgezet onderwijs moet het bevoegd gezag hier toestemming voor vragen bij de Minister (artikel 75a WVO), maar tegen toestemming kunnen de ouders geen bezwaar maken. Bij dergelijke besluiten, maar ook bijvoorbeeld bij huisvestingsbesluiten, worden ouders op dit moment niet aangemerkt als directbelanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de AWB (Algemene wet bestuursrecht).<sup>43</sup>

Ten slotte zal de fysieke omgeving waarbinnen de deelnemer onderwijs volgt, herkenbaar en veilig moeten zijn, zodat ontplooiingskansen ten volle benut kunnen worden. Omdat docenten de spil van het onderwijs vormen, is het van belang dat de positie van de leraar als professional in de onderwijsorganisatie wordt versterkt, zoals ook wordt bepleit in het WRR-advies *Bewijzen van Goede Dienstverlening* (2004).

Ook bedrijven en vervolgoopleidingen hebben belang bij een aanbod van goed gekwalificeerde afgestudeerden. Om dit te realiseren, is het van belang dat zij in hun directe omgeving voldoende keuze hebben uit afgestudeerden van verschillende typen onderwijs.

*Voelt men zich voldoende betrokken bij de besluitvorming in de instelling en voelt men zich vertegenwoordigd?*

Naarmate instellingen groter worden, wordt de afstand tussen deelnemer en professionele beroepsbeoefenaar enerzijds en bestuur anderzijds groter. Dit vergroot het risico dat besluiten genomen op de hogere niveaus in de organisatie, onvoldoende gelegitimeerd worden door de lagere niveaus. De vraag kan gesteld worden of er als gevolg van de schaalvergroting geen legitimatiedeficit optreedt. Terwijl het orgaan van de medezeggenschap dit risico theoretisch gezien kan verminderen, kan een grote schaal van een instelling juist negatieve gevolgen hebben voor het optimaal functioneren van dit orgaan.

De vraag is of er naast de weg van de formele inspraakprocedure via de mr, alternatieve en meer informele mogelijkheden bestaan om de betrokkenheid van leerlingen, ouders en studenten te vergroten. De praktijk leert dat deze groepen in hun eerste oriëntatie

vooral gericht zijn op het primaire onderwijsproces. Voor de meeste van hen hebben het overkoepelend bestuur en andere vestigingen slechts beperkte of geen betekenis. De praktijk leert ook dat deze betrokkenheid beter te realiseren is, als het onderwijs in niet te grote, herkenbare eenheden is georganiseerd. Formele en lang niet altijd geliefde medezeggenschapsprocedures worden dan vervangen door feitelijke participatie in 'levende' eenheden van de school.

Daarnaast kan door minder vergaande vormen van samenwerking dan fusie niet alleen de kleinschaligheid van instellingen behouden blijven, maar ook de eigen autonomie en invloed op de primaire processen. Uitgangspunt voor goed onderwijs en degelijk onderwijsbestuur is het primaire proces: onderwijs op maat, passend bij leerling en leraar, student en docent, die daar vorm aan kunnen geven; de rest zou daarvan afgeleid moeten worden.

*Hebben personeel en leerlingen (studenten) voldoende binding met elkaar en met de school om zich veilig te voelen?*

Niet alleen in het primair en voortgezet onderwijs, maar ook in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs wordt sociale cohesie in verband gebracht met omvang. Er zal meer en meer gewerkt moeten worden aan kleinschaligheid op het niveau van fysieke scholen en opleidingen waar deelnemers onderwijs volgen. De voorbeelden uit het casusonderzoek laten zien, dat er al bewegingen in deze richting zijn en dat er hiermee positieve ervaringen zijn, maar dat die zich nog niet altijd doorzetten.

De gevalsbeschrijvingen in de verschillende onderwijssectoren laten ook zien, dat er een positief effect lijkt uit te gaan van kleinschalige overzichtelijke eenheden op de onderlinge binding tussen deelnemers en docenten. De raad concludeert dat in de regelgeving eventuele belemmeringen die het kleinschaliger organiseren in de weg staan, moeten worden weggenomen.

Hoofdstuk 5 werkt deze aanzetten uit tot aanbevelingen.

## 5 Aanbevelingen

*De raad constateert dat de schaalvergroting in het onderwijs de afgelopen decennia in vrijwel het gehele onderwijs een enorme vlucht genomen heeft. Onder meer de bekostigingsregels van de overheid rondom schaal, maar ook factoren bij de onderwijsinstelling zelf dragen bij aan deze groei. Naast positieve effecten heeft de toegenomen schaal van besturen en onderwijsinstellingen ook in meerdere of mindere mate negatieve effecten, met name op de keuzevrijheid van de deelnemer en de afnemer, de legitimatie van besluitvorming, degelijk onderwijsbestuur en sociale cohesie tussen deelnemers en docenten. Deze negatieve effecten zijn met name voelbaar bij: de deelnemer, de professionele beroepsbeoefenaar en de afnemer. De raad vraagt zich af wat er nodig is om deze negatieve effecten tegen te gaan.*

In de voorgaande hoofdstukken heeft de raad een antwoord geformuleerd op de eerste twee door de minister geformuleerde vragen (zie paragraaf 1.2). In dit hoofdstuk komen de voorstellen aan de orde, die de raad nodig acht om de keuzevrijheid van de deelnemer weer te garanderen, een legitimatiedeficit op te heffen en sociale cohesie te verbeteren. De raad is van mening dat in de eerste plaats de besturen en instellingen zelf verantwoordelijkheid dragen in het bestrijden van de nadelen van de schaalvergroting en het benutten van de voordelen, maar ook dat er aanpassingen in de regelgeving noodzakelijk zijn en bij voorgenomen fusies interventie van de minister nodig kan zijn. Met deze voorstellen beantwoordt de raad de derde en vierde vraag zoals die door de minister zijn gesteld.

### 5.1 Voordelen van schaalvergroting benutten en nadelen bestrijden

#### **Aanbeveling 1:**

Verbetering van voorlichting en verantwoording over realiseren van voordelen en tegengaan van nadelen.

De centrale overheid was in zijn schaalvergrotingsbeleid van de afgelopen twintig jaar sterk gericht op de voordelen van schaalvergroting, zoals onder meer de garantie van een breed onderwijsaanbod, doelmatigheidswinst (in eerste aanleg), groter beleidsvoerend vermogen en financiële armslag. Naar het oordeel van de raad heeft de overheid zich onvoldoende gerealiseerd dat er aan de schaalvergroting ook nadelen kleven. Nadelen bij schaalvergroting zijn onder meer doelmatigheidsverlies (bij doorgeschoten schaalvergroting), beperking van keuzemogelijkheden, risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid en invloed van ouders, deelnemers en personeel op de besluitvorming. Ook zijn de mogelijkheden om kleinschaligheid binnen grootschaligheid te organiseren, niet ten volle benut. De raad verwijst in dit verband naar een brochure van de KPC-Groep, waarin een aantal voorbeelden beschreven zijn van scholen die hun

gebouw en hun organisatie vanuit een streven naar kleinschaligheid hebben ingericht. Hiervoor zijn elf scholen in Nederland bezocht. Verder zijn drie aansprekende buitenlandse scholen kort beschreven.<sup>44</sup>

De raad is van oordeel dat grote instellingen en besturen de verplichting hebben zich te verantwoorden over hun pogingen de veronderstelde voordelen van grootschaligheid inderdaad te realiseren en de veronderstelde nadelen zo goed mogelijk te bestrijden.

Wat brengt de grote instelling of het grote bestuur terecht van het benutten van de voordelen en het tegengaan van de nadelen? In welk tempo wordt dat gerealiseerd? De ervaring leert dat veranderingsprocessen, met name fusies, een lange doorlooptijd vergen (postfusiefase), waarbij de focus lange tijd sterk gericht is op secundaire bedrijfsprocessen en de primaire processen daaraan ondergeschikt komen te staan. Wat zijn de resultaten van de veranderingsprocessen en hoe worden die door de directbetrokkenen gewaardeerd? Het komt de raad voor dat de besturen en instellingen een voorlichtende taak hebben – intern en ook extern – om te laten zien wat ze feitelijk doen aan benutting van de voordelen en bestrijding van de nadelen. Ook de minister kan een dergelijke voorlichtende taak – in de zin van verantwoording – van de besturen en instellingen vragen en zelfs eisen. Dat moet natuurlijk geen nieuwe verantwoordingslijn worden, het kan gewoon onderdeel zijn van de bestaande procedures. Waar het om gaat is dat (zeer) grote instellingen en besturen zich vergewissen – en daarover voorlichten – van hun positie die extra verplichtingen – juist vanwege hun omvang – met zich meebrengen.

Onderdeel van het omgaan met schaalaspecten is de verhouding tussen de kosten voor primaire en secundaire processen. In de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004a) heeft de raad laten zien dat in alle onderwijssectoren een toename van de secundaire uitgaven waar te nemen is. Opmerkelijk daarbij is dat de variëteit in het secundaire aandeel tussen de besturen en instellingen groot is. Ook is gebleken dat de toename van het secundaire aandeel samenhangt met organisatorische veranderingen als gevolg van schaalvergroting (toename stafleden, organisatielagen, enzovoort). Het ministerie van Onderwijs heeft inmiddels een onderzoek laten uitvoeren door het bureau Ecorys naar de meting van bureaucratie in onderwijsinstellingen.

Zonder meer een maximum vaststellen voor het aandeel van secundaire uitgaven is niet goed doenlijk, omdat de onderwijsproductiefunctie kan verschillen: een bepaalde activiteit kan in het ene geval wel tot het primaire proces worden gerekend, terwijl ze in het andere geval evident tot de secundaire processen behoort.

In zijn verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* heeft de raad er op gewezen, dat men zich moet realiseren dat onderwijsinstellingen zelf vaak onvoldoende prikkels krijgen om, met het oog op een doelmatige besteding van middelen, een optimale schaal en een optimale omvang van de overhead te realiseren.

Een manier om de kostendoelmatigheid en ontwikkeling van leerling-/studentgebonden kosten aan de orde te stellen, is de jaarlijkse veranderingen hierin in het jaarverslag op te nemen en hier vervolgens een vast bespreekpunt van te maken met interne en externe betrokkenen. Ook kunnen signalen van deze betrokkenen over de ontwikkeling van kostendoelmatigheid en leerling-/studentgebonden kosten naar sector- en brancheorganisaties en naar het ministerie van OCW van belang zijn.

CFI (Centrale Financiën Instellingen<sup>45</sup>) publiceert op haar website reeds gegevens van de instellingen zoals de uitgaven aan directie, onderwijzend personeel en huisvesting als het percentage van de totale uitgaven. De raad is van mening dat deze cijfers kunnen worden vergeleken met vergelijkbare instellingen die als benchmark functioneren. Deze cijfers kunnen een eerste indicatie geven van de bedrijfsvoering en aanleiding geven tot nader onderzoek, door bijvoorbeeld de raad van toezicht en de Inspectie, naar de ontwikkeling van de leerling-/studentgebonden kosten.

## 5.2 Waarborging keuzevrijheid

### **Aanbeveling 2:**

Melding vooraf en toetsing fusies; intensiever inspectietoezicht op monopolies

#### *Meldingsplicht en toetsing van fusies*

De raad is voorstander van een zo groot mogelijke keuzevrijheid voor deelnemers en afnemers. Fusies tussen onderwijsinstellingen in een bepaald gebied kunnen leiden tot een ongewenste beperking van de keuzevrijheid. Ter waarborging van de keuzevrijheid van de deelnemer en afnemer pleit de raad er daarom voor, de minister een nadrukkelijke rol te geven in het toetsen van voorgenomen fusies. Criteria die de NMa hanteert in andere sectoren, zoals bijvoorbeeld de zorg, kunnen hierbij als voorbeeld dienen. Een dergelijke fusietoets door de minister is met name relevant voor het hoger onderwijs, de bve-sector en het voortgezet onderwijs. Onderwijsinstellingen zullen daartoe voorgenomen fusies vooraf moeten melden, de zogenoemde meldingsplicht.

Blijkens de beleidsnotitie *Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren* van 7 juli 2005 gaan de gedachten van de minister ook in deze richting. De minister stelt in deze beleidsnotitie: “Overigens: zeker ten aanzien van de bestuurlijke ontwikkeling bij fusies of daarmee vergelijkbare samenwerking, is het wel van belang dat het ministerie tijdig (in de praktijk dus vooraf) wordt geïnformeerd over de voornemens. Het zou immers onevenredig zwaar zijn, als het ministerie de betrokken instelling achteraf zou corrigeren. Onderzocht wordt of in de huidige voorstellen voor de wetgeving voor het hoger onderwijs een dergelijke voorziening kan worden opgenomen. Bij de voorgenomen fundamentele revisie van de WEB kan deze voorziening dan eveneens worden getroffen”.

De raad wijst – ten overvloede waarschijnlijk – op de in het regeerakkoord van het kabinet opgenomen doelstelling: “Het kabinet kiest voor kleinschalig onderwijs en stimuleert dat door fusies en de vorming van steeds grotere scholen af te remmen”.

Een melding vooraf is een zekere inperking van de autonomie van instellingen en besturen, maar past bij de gebruikelijke mechanismen ter beheersing van de instellingen-/opleidingsstructuur, zoals het plan van scholen en de macrodoelmatigheidstoets.

Deze melding vooraf kan, gezien hetgeen de raad in dit advies aan de orde stelt, nog wel wat verder worden geoperationaliseerd. In de eerste plaats kan voor de genoemde sectoren gedacht worden aan een verplichte melding vooraf en voorts kan, eveneens op

basis van de in dit advies gehanteerde criteria, aangegeven worden hoe een dergelijke melding vooraf zou kunnen worden behandeld. De waarborging van de keuzemogelijkheden voor deelnemers en afnemers is een eerste voor de hand liggend toetsingscriterium.

Om te kunnen bepalen of de keuzevrijheid in het geding is, moet om te beginnen per onderwijssector een marktafbakening plaatsvinden, ofwel het relevante voedingsgebied worden bepaald. Regionale indelingen zoals nodale gebieden of onderwijsgebieden<sup>46</sup> lijken daarbij bruikbaar voor het onderwijs dan een provinciale indeling. Een leerling in het voortgezet onderwijs of het beroepsonderwijs in zuidelijk Noord-Holland zal niet zo snel een instelling in de kop van Noord Holland bezoeken, terwijl de mobiliteit van studenten in het hoger onderwijs de provincies juist overstijgt. Voor het hbo is de indeling in vier landsdelen daarom een mogelijk alternatief, terwijl voor universitaire opleidingen kan worden gekeken naar het landelijk marktaandeel. Een onderscheid tussen bacheloropleidingen en masteropleidingen is ook denkbaar.

In het voortgezet onderwijs geldt, dat het naast elkaar bestaan van openbare en bijzondere scholengemeenschappen in (dichtbevolkte) gebieden een zekere mate van keuzevrijheid garandeert. Op gemeentelijk niveau zal dit echter niet altijd mogelijk zijn, zeker niet in dunbevolkte gebieden. Het aantal schoolbesturen is zelfs kleiner dan het aantal gemeenten. Het aantal scholen is echter groter dan het aantal schoolbesturen en deze besturen kunnen ook de gemeentegrenzen overstijgen. Het is denkbaar dat met een klein aantal schoolbesturen toch keuzevrijheid kan worden geboden (bijvoorbeeld door de aanwezigheid van scholen die onder een openbaar of een bijzonder bestuur vallen). Ook kan het bezoeken van een school in een aangrenzende gemeente soms een alternatief bieden.<sup>47</sup>

Naast de waarborging van keuzemogelijkheden hanteert een orgaan als de NMa voor de fusies tussen publieke instellingen, met name voor de zorginstellingen in de sector gezondheidszorg<sup>48</sup>, ook een criterium als het tegengaan van economische machtsconcentratie. Een fusie tussen (besturen van) onderwijsinstellingen mag niet leiden tot een ongewenste economische machtsconcentratie. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als het marktaandeel van een organisatie binnen een zeker voedingsgebied na een fusie groter zou worden dan een bepaald percentage (bijvoorbeeld 50%). Gezien het feit dat ook in het onderwijs mechanismen als budgetmaximalisatie aan de orde zijn, valt het te overwegen bij de ministeriële toetsing eveneens een dergelijk nog nader uit te werken criterium op te nemen.

#### *Intensiever inspectietoezicht bij monopolies*

Keuzevrijheid alleen is echter niet altijd voldoende om de kwaliteit en het sociale klimaat van het onderwijs te garanderen. Deelnemers die aan een opleiding zijn begonnen, zullen bij fusie bijvoorbeeld niet zo snel naar een andere instelling overstappen. Daarom zijn ook (beperkte) interne prikkels nodig, bijvoorbeeld in de vorm van medezeggenschap van deelnemers (zie aanbeveling 4). Dit kan ook bijdragen aan de betrokkenheid (sociale cohesie) van deelnemers bij een instelling.

Keuzevrijheid komt tot uitdrukking in de keuze uit een palet aan scholen en opleidingen. Als dat palet beperkt wordt en de externe keuzemogelijkheden tussen scholen en opleidingen verminderen, worden de aangeboden keuzemogelijkheden binnen scholen en

opleidingen belangrijker. In dergelijke situaties is het waarborgen van een divers intern aanbod door onder meer het toezicht noodzakelijk.

De intensiteit van het inspectietoezicht zou kunnen variëren met de mate van concurrentie waaraan instellingen bloot staan. Het eerder genoemde leerlingenaandeel in het voor de instelling relevante voedingsgebied kan daarbij als indicator dienen. Op dit moment kent de Inspectie overigens al een zekere mate van gevarieerd toezicht; zo is de Inspectie van plan om intensiever toe te zien op scholen waar eerder problemen en onvolkomenheden zijn gesignaleerd dan op instellingen waar dat niet het geval is. In een komend advies over gevarieerd toezicht zal de raad hier uitgebreider op ingaan.

### **Aanbeveling 3:**

Soepeler vorming van kleinschalige nevenvestigingen, defusie en interne verzelfstandiging mogelijk maken

#### *Nevenvestigingen*

De raad constateert dat het voor scholen in het voortgezet onderwijs vaak lastig is om nevenvestigingen te openen, omdat daarvoor 'toestemming' vereist is van omliggende instellingen. In de praktijk komen nieuwe scholen daardoor eigenlijk alleen tot stand in vinex-locaties. Ook voor hbo-instellingen is het vooralsnog moeilijk om activiteiten op te zetten buiten de eigen regio.

De raad verwacht dat door een versoepeling van regelgeving inzake nevenvestigingen, het beter mogelijk moet zijn om onderwijs op maat aan te bieden en onderwijs kleinschaliger te organiseren. Uiteraard zal dit alleen werken als de nevenvestiging een bepaalde omvang niet te boven gaat. Ook hierbij speelt keuzevrijheid een belangrijke rol; als deelnemers de mogelijkheid hebben om te kiezen voor een andere aanbieder in de buurt, zullen instellingen minder snel geneigd zijn om opleidingen te concentreren.

Overigens zal het openen van nevenvestigingen in veel gevallen verdere (bestuurlijke) schaalvergroting kunnen betekenen. Dit hoeft echter niet ten koste te gaan van de keuzevrijheid, tenzij sprake is van monopolievorming. Naast geografische kunnen ook onderwijsinhoudelijke motieven een inspiratiebron zijn voor bestuurlijke samenwerking, zoals samenwerking tussen scholen met eenzelfde denominatie, onderwijsconcept of doelgroep; bijvoorbeeld een samenwerkingsverband tussen bewust kleinschalige scholen in verschillende plaatsen, eventueel specifiek gericht op bepaalde leerlingen.

#### *Defusie*

In 2004 hebben de bewindslieden van OCW een wetsvoorstel voor de bve-sector toegezegd, waarin in ieder geval de defusie-mogelijkheid van ROC's wordt opgenomen.<sup>49</sup> "Daaraan voorafgaand zal aan de hand van een in overleg met het veld vastgesteld kader worden bepaald onder welke omstandigheden defuseren mogelijk zal zijn. Maar ook verdere vrijheid bij de institutionele vormgeving is gewenst. Er zullen ook hiervoor randvoorwaarden beschreven moeten worden. Dat zijn in ieder geval de instemming van de Raad van Toezicht en de ondernemingsraad en de deelnemersraad. Daarnaast bekijkt OCW vanuit de eigen gegevens of er aanleiding is bezwaar te hebben: als bijvoorbeeld blijkt dat de inspectie zeer negatief is, kan dat een reden zijn toestemming voor splitsing

of fusie te weigeren. Met de Bve Raad en andere partijen wordt overlegd welke criteria hiervoor kunnen worden gehanteerd.”

Dit voornemen heeft tot nu toe geen gevolg gehad en toch zou het volgens de raad de moeite waard zijn om deze lijn van denken verder te verkennen. Op dit moment is defusie wettelijk niet mogelijk, terwijl deze wens in de onderwijspraktijk wel geuit wordt. Een voorbeeld daarvan is de wens tot defusie van de Rooi Pannen en de Leijgraaf, die als gevolg van de invoering van de WEB gedwongen waren tot een bestuurlijke fusie tot ROC de Brabantgroep.

#### *Interne verzelfstandiging*

Met het oog op garantie van de keuzevrijheid van de deelnemer en de motivatie van de professional om bijvoorbeeld een eigen onderwijsconcept te ontwikkelen, stelt de raad in aansluiting op het advies *Wat scholen vermogen* (2002) voor, varianten van interne en externe verzelfstandiging van groepen docenten/deelnemers, onder zekere condities, mogelijk te maken. De bestuurlijke inbedding van de betrokken school blijft daarbij binnen hetzelfde bestuurlijk verband behouden, dan wel wordt binnen een ander verband gerealiseerd.

De raad wil uiteraard vermijden dat de introductie van mogelijkheden voor interne of externe verzelfstandiging leidt tot bestuurlijke versnippering, verlies aan solidariteit en oneigenlijk gebruik in het geval van arbeidsconflicten. Ook moet de situatie voorkomen worden dat een bestuur en/of de betrokken school onvoldoende in staat blijkt te zijn om de uittreding of verzelfstandiging daadwerkelijk vorm te geven. Daarom staat de raad een geconditioneerde mogelijkheid voor verzelfstandiging voor.

Het gaat hierbij in eerste instantie om instellingen met een monopoliepositie, omdat anders voor deelnemers de mogelijkheid bestaat om naar een andere instelling te verhuizen. Als dat echter niet mogelijk is, dan zijn alternatieven denkbaar. In theorie kan bijvoorbeeld een nieuwe school worden gesticht, maar in de praktijk zijn de stichtingsnormen dermate hoog dat dit niet snel zal lukken. Opening van een nevenvestiging van een andere school biedt mogelijk meer perspectief. Aanbeveling 3 om de regelgeving op dit punt te versoepelen kan daarbij helpen.

Opting out in de zin van verzelfstandiging van een eenheid die onderdeel is van een grotere bestuurlijke organisatie, zal in de praktijk alleen kunnen als hiervoor een groot draagvlak bestaat onder deelnemers en personeel en als het bestuur hieraan, al dan niet daartoe 'gedwongen' (bezwaar en beroepsprocedure) via de mr wil meewerken. Het wettelijk mogelijk maken van vormen van verzelfstandiging kan direct bijdragen aan kleinschaligheid en kan indirect het bestuur van grote eenheden tot voorzichtigheid manen, juist omdat de mogelijkheid van verzelfstandiging bestaat.

### **5.3 Waarborging legitimatie, degelijk onderwijsbestuur**

De raad wees in zijn advies *Degelijk Onderwijsbestuur* (2004b) op het belang van horizontale verantwoording, waarmee hij het belang aangeeft van het bieden van inzicht door besturen en toezichthouders aan relevante belanghebbenden. De basis voor een goede horizontale verantwoording ligt in een goede interactie in en rond de onderwijsin-



stellingen tussen deelnemers/ouders, docenten, directies, bestuurders, toezichthouders en afnemers. De raad signaleert dat deze interacties in grootschalige organisaties sterk geformaliseerd zijn via geïnstitutionaliseerde overleg- en toezichtsstructuren, maar dat de werkelijke betrokkenheid nog niet altijd optimaal is. De belanghebbenden herkennen zich met hun eigen wensen en behoeften niet ten volle in de organisatie waar ze deel van uitmaken. Ook de invloed van de afnemer kan sterker worden geprofileerd.

#### **Aanbeveling 4:**

Verbreiding kring van directbelanghebbenden

De raad stelt voor, de kring van directbelanghebbenden bij scholen- en opleidings-structurele beslissingen uit te breiden door de volgende maatregelen te nemen.

- Bij voorgenomen bestuursbesluiten inzake omzetting, splitsing en verplaatsing van scholen (op termijn ook externe en interne verzelfstandigingen), of wijziging van het onderwijsconcept, enquêtes onder deelnemers, ouders en professionals te houden naar hun opvattingen, wensen en behoeften in deze kwesties.
- In de WMO (straks WMS, Wet medezeggenschap scholen) voor het primair en voortgezet onderwijs de adviesbevoegdheid van de (gehele) mr in het geval van overdracht, respectievelijk fusie van de school met een andere school, te doen wijzigen in instemmingsbevoegdheid. Ditzelfde geldt voor een ander besluit van het bevoegd gezag, dat feitelijk op hetzelfde neerkomt: beëindiging of belangrijke inkrimping van de werkzaamheden van de school.
- De ouder als directbelanghebbende in de zin van de AWB aan te wijzen bij besluiten over verplaatsing of splitsing van scholen, als bedoeld in artikel 75a, tweede lid WVO.
- De ouder als directbelanghebbende in de zin van de AWB aan te wijzen bij besluiten over verplaatsing van scholen, als bedoeld in artikel 88, tweede lid WPO.

#### **Aanbeveling 5:**

Een bestuurs- en managementcultuur van bescheidenheid

In de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004a) wees de raad op de toename van bureaucratistische tendensen naarmate besturen en onderwijsinstellingen groter worden. In dit verband wees de raad op het mechanisme van budgetmaximalisatie. Hierdoor neigen besturen ertoe, groter en groter te worden, het accent te leggen op beheersing van organisatieprocessen en procedures, en de primaire processen, het 'hart' van het onderwijs, daaraan – soms en wellicht onbedoeld – ondergeschikt te maken. Schaalvergroting en de daarmee verbonden processen leiden in veel gevallen tot een profilering van bestuur en management die in de ogen van de raad ongewenst is, met name in het funderend onderwijs. Het funderend onderwijs is een voorziening die dicht bij ouders en leerlingen moet staan. Om in het funderend onderwijs al te spreken van een voorzitter van de raad van bestuur of een voorzitter van het college van bestuur, is zeker in deze sector misplaatst en geen voorbeeld van bescheidenheid. De raad acht een

dergelijk imitatiegedrag van hogescholen en universiteiten voor de basisvoorziening die het funderend onderwijs is, ongewenst.

In zijn algemeenheid is de raad er voorstander van, dat het bestuur en het management in alle onderwijssectoren uitstraalt dat het in dienst staat van het primair proces van leren en onderwijzen. Dat betekent volgens de raad dat bestuurders en managers zich bescheiden opstellen. Hij pleit voor een – door verschillende instellingen en besturen reeds gepraktiseerde – bestuurs- en managementcultuur van bescheidenheid. Een goed onderwijsbestuurder en een goede onderwijsmanager weten: eenvoud siert.

#### **5.4 Waarborging sociale cohesie door middel van schaalneutralere beleidsregels**

##### **Aanbeveling 6:**

Handhaving van een zekere vaste voet voor kleinschalige vestigingen in primair en voortgezet onderwijs

In verschillende beleidsregels en bekostigingssystemen zitten soms impliciete stimulansen voor schaalvergroting. Samenwerking op het gebied van voorzieningen kan problemen van kleinschalige vestigingen oplossen; daar hoeft niet noodzakelijkerwijs een vaste voet voor te bestaan. Samenwerking is echter niet altijd mogelijk en de kracht van de volledig lineaire bekostiging aanzienlijk. De raad is voorstander van schaalneutralere beleidsregels. Bij de bekostiging moeten onbedoelde prikkels tot schaalvergroting zo veel mogelijk worden vermeden. Kleinschalige eenheden, ook binnen grotere organisaties, moeten financieel mogelijk blijven, met name door handhaving in bepaalde situaties van een zekere vaste voet voor de bekostiging van kleinschalige nevenvestigingen in primair en voortgezet onderwijs.

Hoewel een vaste lumpsumvergoeding per leerling op het eerste gezicht schaalneutraal is, werkt dit toch schaalvergroting in de hand vanwege de schaalvoordelen die in het onderwijs te behalen zijn. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is dit weliswaar efficiënt, maar dit hoeft niet altijd optimaal te zijn voor de deelnemer. De afweging tussen doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale samenhang kan meer bij de deelnemer zelf worden gelegd. Het in stand houden van kleinschaliger nevenvestigingen is niet alleen van belang voor de sociale cohesie, maar draagt ook bij aan de vergroting van de keuzevrijheid van deelnemers.

##### **Aanbeveling 7:**

Investeren in kleinschaliger huisvesting (klein binnen groot)

De raad pleit ervoor dat de minister van OCW en de VNG bijdragen aan een kleinschalige huisvesting van scholen in het voortgezet onderwijs door onder meer de AMvB Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO aan te passen en de daaraan gerelateerde ruimtebehoefteberekening te herijken, bijvoorbeeld door scholen ook een

ruimtelijke vaste voet per vestiging te geven. Op dit moment hebben instellingen recht op een vaste voet per instelling van 980 m<sup>2</sup> en een leerlingafhankelijk aantal m<sup>2</sup>. Dit stimuleert verhuizing naar unilocaties.

Daarnaast heeft de Onderwijsraad (2004c) in het advies *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen* gepleit voor een eenmalige huisvestingssubsidie voor aanpassing van het schoolgebouw aan die scholen waar de huisvesting een belemmering vormt voor kleinschalig onderwijs. Een recent voorstel van de minister tot investering in verbeterde huisvesting voor het vmbo in het kader van het FES (Fonds Economische Structuurversterking) sluit hier overigens al bij aan. Het CPB heeft hier onlangs ook positief over geadviseerd, omdat dit de onderwijsproductiviteit indirect zou kunnen verhogen zonder een beroep te hoeven doen op extra onderwijspersoneel.<sup>50</sup> Ruim eenderde van de gebouwen zou volgens de indieners technisch of functioneel niet voldoen, waarvan de helft met de voorgestelde investering (in co-financiering met de gemeenten) kan worden verbeterd. De raad stelt voor, aanvullende investeringen te doen om ook de andere helft van de vmbo-gebouwen en de grootschalige huisvesting in de rest van primair en voortgezet onderwijs aan te pakken en gebouwelijk te splitsen. Ook grote nieuwbouwplannen in mbo en hbo dienen op hun kleinschaligheid beoordeeld te kunnen worden door de kring van interne en externe belanghebbenden.

# Literatuur

- Baarda, R. & Smets, P. (2005). *Groot groeien in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Bakker, M., Groenenberg, R., Vijlder, F. de & Westerhuis, A. (2004). *ROC's en hun regio*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Blank, J., Aa, R. van der, Hulst, B. van, Koot, P. & Zutphen, F. van (2005). *Bureau of lessenaar. Een onderzoek naar de meting van bureaucratie in onderwijsinstellingen*. Rotterdam: Ecorys Arbeid & Sociaal Beleid.
- Bosman, E. (2005). *Er is niets te kiezen*. Geraadpleegd op 29 augustus 2005 via [http://www.voo.nl/inzicht/nr2/2005/voo\\_inzicht\\_artikel2\\_02.html](http://www.voo.nl/inzicht/nr2/2005/voo_inzicht_artikel2_02.html)
- Burger, K., Hoen, A., Venniker, R. & Webbink, D. (2004). *Een Open Bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*. CPB Document 70, december 2004.
- Erasmus MC (2004). *Jaarverslag 2003*. Rotterdam: Erasmus MC.
- Huisman, P.W.A. (2003). De samenwerkingsschool in de wet: nieuwe regeling voor 'oude' gevallen. *School en Wet*, 83(3), 89-97.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). *"Schoolgrootte en kwaliteit". Groot in kleinschaligheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jansen, W. (2004). *Samenwerkingsvormen in het primair onderwijs*. Rotterdam: ECORYS-NEI.
- Karsten, S., Venne, L. van de, Vermeulen, M., Voorthuis, M. & Wiekeraad, M. (2000). *Bovenschools management in het primair onderwijs: een studie naar veranderingen van management van scholen*. Amsterdam/Tilburg: SCO Kohnstamm Instituut/ IVA.
- Leynse, F., Vos, J.W. & Geelhoed, J. (2004). *Eindgroep Werkgroep Dynamisering Beroepsonderwijs*. Den Haag: Innovatieplatform.
- Meier, D. W. (1996). The big benefits of smallness. *Educational Leadership*, 54(1), 12-15.
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Aanpak onderwijsachterstanden*. TK 2003-2004, 27 020, 39. Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 9 juli 2004.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1983). *Nota Schaalvergroting, taakverdeling en concentratie*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1991). *Nota toerusting en bereikbaarheid*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Kerncijfers 1999-2003*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Niskanen, W.A. (1996). *The Peculiar Economics of Bureaucracy. American Economic review (Papers and Proceedings)*, 57(2), 293-305.
- Onderwijsraad (2001). *Wat 't zwaarst weegt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Bureaucratisering in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004c). *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Bakens voor spreiding en integratie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Bijdragen van onderwijs aan het Nederlandse innovatiesysteem*. Den Haag, Onderwijsraad.

- Oudshoorn, T., Vedder, H., Theunisse, J. e.a. (2003). *Een schaal is geen schaal: De menselijke maat in schoolgebouwen*. Den Bosch: KPC-Groep.
- Schoonhoven, R. van (2004). De sociale functie van het beroepsonderwijs. *Max Goote BVE Nieuwsbrief*, 15, december 2004
- TK 2004-2005, 8, nr. 2. *Memorie van toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van OCenW voor het jaar 2005*.
- Venne, L. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Proefschrift. Amsterdam: Thela Thesis.
- Verhoeven, J. (2001). *Onderwijsontwikkelingen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs.
- Verrips, A. (2005). *Leren van investeren. Analyse van investeringsvoorstellen in kennis, milieu en ruimtelijke economie*. CPB Document 86 (juni 2005).
- Waterreus, J.M. (2003). *Lessons in teacher pay: Studies on incentives and the labor market for teachers*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: University press.
- Wieringen, A.M.L. van (2005). *De halfblinde universiteit*. Lezing ter gelegenheid van de uitreiking van de Onderwijs- en Onderzoeksprijs 2005 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In: Thema (in voorbereiding).
- Winter, M. de (2003). *Niet te groot en niet te klein. Effecten van schaalgrootte op het welbevinden van jongeren*. Utrecht: NIZW.
- Woelderen, S.R. van (2005). *Sector onderwijs. Van voortgezet tot wetenschappelijk onderwijs*. Amsterdam: Economisch bureau ING.

## Websites

Bve raad

CBS

CFI

Faculteit Sociaal Agogische Opleidingen

Ruimtelijk Planbureau

[www.bveraad.nl](http://www.bveraad.nl)

[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

[www.cfi.nl](http://www.cfi.nl)

[www.personeelarbeid.hvu.nl](http://www.personeelarbeid.hvu.nl)

[www.rpb.nl](http://www.rpb.nl)

# Geraadpleegde deskundigen

Bij de totstandkoming van dit advies is gesproken met de volgende deskundigen:

## **Deskundigen-panel 17 mei 2005**

Dhr. H. Adriaansens, Universiteit Utrecht/RMO  
Dhr. H. Albeda, Stichting Rekenschap  
Dhr. H. Frantzen, Minkema College Woerden  
Dhr. M. Kircz, AOB  
Mw. P. Klas, JOB  
Dhr. J. Neuvel, CINOP  
Dhr. S. Peerdeman, TU Delft  
Dhr. T. Phenickx, ROC De Rooi Pannen  
Dhr. J. Schraven, VBKO  
Dhr. B. Verest, KPC groep

## **Andere deskundigen**

Mw. M. Bakker, Max Goote Kenniscentrum  
Dhr. G. de Jager, HBO-raad  
Dhr. H.J. Luth, Besturenraad  
Dhr. J. de Maa, NMa  
Mw. Dr. R. van Schoonhoven, Max Goote Kenniscentrum  
Dhr. J. Westbroek,  
Dhr. H.J. de Wit, NMa

# Afkortingen

AmvB	algemene maatregel van bestuur
AWB	Algemene wet bestuursrecht
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CPB	Centraal Planbureau
cumi	culturele minderheidsgroepen
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
FES	Fonds Economische Structuurversterking
gmr	gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
hbo	hoger beroepsonderwijs
hefvo	herstructurering en fusie voortgezet onderwijs
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
mr	medezeggenschapsraad
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
pgo	projectgestuurd onderwijs
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
stc	schaalvergroting taakverdeling en concentratie
svm	sectorvorming en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs
TU	Technische Universiteit
tvc	taakverdeling en concentratie
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WBO	Wet op het basisonderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs
WMS	Wet medezeggenschap scholen
wo	wetenschappelijk onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs



## Noten

- 1 Niskanen, 1996.
- 2 Zie ook: Meier, 1996; Van de Venne, 2002.
- 3 Voor de directe belanghebbenden (deelnemer (ouder), professional en afnemer) worden in de tekst verschillende benamingen gehanteerd, afhankelijk van de onderwijssector.
- 4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1991.
- 5 Zie Uitleg, nr.11, 16 april 1997.
- 6 Ministerie van Onderwijs, 1983.
- 7 Met uitzondering van het aantal besturen hebben de gevens betrekking op basisscholen (het primair onderwijs exclusief het speciaal onderwijs).
- 8 Gegevens onder andere gebaseerd op Ministerie van Onderwijs, 2004.
- 9 Inclusief speciaal voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs. Aantal vestigingen en leerlingen per vestiging in schooljaar 2002-2003 op basis van brief aan Tweede Kamer met reactie op onderzoeken naar school op menselijke maat, 21 november 2003, kenmerk VO/B&B/2003/47365.
- 10 Zie website Bve Raad.
- 11 Zie: Baarda & Smets, 2005.
- 12 Van Woelderens, 2005.
- 13 Waterreus, 2003.
- 14 De formule voor de opheffingsnorm is  $0,6 \times (\text{leerlingdichtheid} : (0,15 + 0,0027 \times \text{leerlingdichtheid}))$ . De leerlingdichtheid is het aantal inwoners van 4 tot en met 11 jaar in een gemeente gedeeld door de oppervlakte in vierkante kilometer van die gemeente (Artikel 154 van de Wet op het primair onderwijs, <http://wetten.overheid.nl>, 15 juni 2005).
- 15 Een voorbeeld is het recentelijk samengaan van enkele scholen (christelijk, islamitisch en algemeen bijzonder) in de Bijlmer in Amsterdam. Zie Onderwijsraad, 2005a.
- 16 Huisman, 2003.
- 17 Onderwijsraad, 2004c.
- 18 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.
- 19 In een brief aan de Tweede Kamer (kenmerk PO/OO/2004/29057) van 16 juni 2004, wordt echter gesproken over 47.563 cumi-leerlingen en volgens de kerncijfers zijn het er 81.000 (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004).
- 20 Brief aan de Tweede Kamer over Uitwerkingsnotitie grotere planningsvrijheid vo, 16 februari 2005, kenmerk VO/B&B/2005/2496.
- 21 Idem.
- 22 Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO. Stb 1997,125 van 21 februari 1997, gewijzigd bij besluit van 12 december 2000, Stb 2000, 638.
- 23 Enige uitzondering is de vaste voet voor nevenvestigingen met spreidingsnoodzaak. Daarvoor moet een nevenvestiging echter op minimaal 12 kilometer afstand van de hoofdvestiging liggen.
- 24 Inspectie van het Onderwijs, 2004.

- 25 In de WVO wordt ten aanzien van de gemeentelijke zorgplicht voor de onderwijshuisvesting alleen gesproken over de voorziening 'aanpassing.' Activiteiten die volgens de wet onder het begrip 'onderhoud binnenkant' vallen, zijn al in 1997 bij de schoolbesturen voor voortgezet onderwijs neergelegd.
- 26 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.
- 27 Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2005a.
- 28 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.
- 29 Gordijn & Janssen, 1997.
- 30 Burger, Hoen, Venniker & Webbink, 2004.
- 31 Baarda & Smets, 2005.
- 32 Baarda & Smets, 2005.
- 33 Bve: van 555 naar 137 opleidingen/instellingen; van 303 naar 3.263 deelnemers per opleiding/instelling. Hbo: van 353 naar 59 opleidingen/instellingen; van 374 naar 4424 deelnemers per opleiding/instelling. Uit: Statistisch jaarboek 1991, 1993, 2004.
- 34 Het totale aandeel studenten aan de drie technische universiteiten is 15% ten opzichte van het totale aandeel studenten in het wetenschappelijk onderwijs.
- 35 Zie Baarda & Smets, 2005.
- 36 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004.
- 37 Op termijn de WMS (Wet medezeggenschap scholen).
- 38 Zie Onderwijsraad, 2004b.
- 39 Zie Onderwijsraad, 2002.
- 40 De Winter, 2003.
- 41 Leynse, Vos & Geelhoed, 2004.
- 42 Baarda & Smets, 2005.
- 43 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 augustus 2002, nr. 200106040/1, J O 2002,35.
- 44 Oudshoorn, Vedder, Theunissen e.a., 2003.
- 45 CFI is een verzelfstandigd bedrijfsonderdeel van het ministerie van OCW.
- 46 Op de websites van CBS en het Ruimtelijk Planbureau zijn overzichten te vinden van verschillende regio-indelingen die bijvoorbeeld rekening houden met onderwijsvoorzieningen en de bevolkingsdichtheid.
- 47 In het primair onderwijs garandeert het bestaan van openbare naast bijzondere scholen binnen de meeste gemeenten een zekere mate van keuzevrijheid. Wel zouden in dit verband voorgenomen fusies in de vorm van samenwerkingsbesturen kritisch moeten worden bekeken.
- 48 Persbericht NMa 12 augustus 2005: NMa gaat fusie Limburgse zorginstellingen nader onderzoeken.
- 49 Memorie van toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2005. TK Vergaderjaar 2004-2005, VIII, nr.2.
- 50 Verrips, 2005.

# **Bijlage 1**

## **Adviesaanvraag**

Aan de Voorzitter van de Onderwijsraad  
 T.o.v. de heer prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
 Nassaulaan 6  
 2514 JS DEN HAAG

Den Haag  
 10 mei 2005

Om kenmerk  
 ASEA/DIR/2005/19345

Onderwerp  
 Adviesaanvraag

Geachte heer Van Wieringen,

De onderwijsraad deed in 2004 een verkenning naar bureaucrativering in het onderwijs. Daarin kwam ook de vraag naar de relatie tussen schoolvergroting en bureaucrativering aan de orde. Deze adviesaanvraag grijpt aan op die eerdere verkenning, maar vertrekt vanuit een andere invalshoek. U kunt deze adviesaanvraag plaatsen binnen het werkprogramma 2005 onder de programmalijn "organisatie, ontwikkeling van scholen en leraren", in het bijzonder onder het onderwerp "schoolgrootte, regio en bestuur".

Twee ontwikkelingen staan hier centraal. OCW constateert een toenemende schoolvergroting in het hoger onderwijs, de beroepsvormende educatie en – vooral in het verleden - het voortgezet onderwijs. Het ingezette beleid voor primair onderwijs zal naar verwachting ook in die sector de bestuurlijke schoolvergroting in de hand werken. Daarmee is de vraag naar schoolvergroting, efficiëntie en doelmatigheid relevant.

Anderzijds werkt het ministerie van OCW aan een nieuwe sturingsfilosofie. Het gaat daarbij om richting aangeven, ruimte aan het onderwijsveld gunnen, resultaat laten behalen en rekenschap laten afleggen. In het kort wil OCW meer op afstand gaan sturen door wel aan te geven "wat" verwacht wordt, maar niet in te vullen "hoe" het onderwijsveld dit dient te bereiken. Van actoren in het onderwijsveld: instellingen, ouders, scholieren en andere stakeholders wordt dan ook een actievere rol verwacht. Deze twee ontwikkelingen roepen de volgende vragen op:

1. Welke processen van schoolvergroting (bestuurlijk/organisatorisch) doen zich voor en welke knelpunten doen zich hierbij voor?
2. Hoe moet dat gewaardeerd worden in het licht van de lijn die de Minister voorstaat op het gebied van de autonomie voor de instelling?
3. Leidt dat tot de noodzaak tot enigerlei interventie van de Minister van OCW?
4. Zo ja, aan welke vorm(en) van interventies bestaat naar het oordeel van de Raad behoefte en hoe moeten die interventies vorm te krijgen?

### **Uitwerking vragen**

Bij vraag 1 zal inzicht worden gegeven in het brede palet van processen van schaalvergroting in relatie tot de onderwijskwaliteit. Hierbij is het allereerst van belang om aan te sluiten bij beschouwingen van schaalvergrotingen, die vanuit het perspectief van governance zijn bekeken. Hiermee kunnen mogelijk interessante verschillen en invalshoeken in de relatie tussen governance en schaalvergroting worden blootgelegd.

Bij vraag 2 is het van belang de motivatie van stakeholders om actief te zijn bij het vormgeven van het functioneren van een instelling te achterhalen. Daarnaast is het noodzakelijk te achterhalen wat bepalend is voor de ontvankelijkheid van instellingen voor signalen van stakeholders. Welke factoren bepalen of stakeholders binnen en buiten instellingen "gehoord worden" door besturen? De beantwoording van deze vragen resulteert in een set criteria die samen bepalend zijn voor de effectiviteit van de "governance" dynamiek rondom instellingen. Vervolgens kan in het licht van de ontwikkelde indicatoren een beoordeling worden gegeven van het proces van schaalvergroting zoals dat zich dat heeft voltrokken.

Indachtig de sturingsfilosofie, ligt een interventieperspectief voor OCW niet zonder meer voor de hand. De vraag is of vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid de noodzaak tot mogelijke interventie van de minister van OCW volgt. Daarbij moet uiteraard niet alleen het antwoord op vraag 2 worden betrokken, maar ook mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

Bij vraag 4 is het van belang na te gaan welke instrumenten OCW nodig heeft om te kunnen interveniëren bij schaalvergroting met – vanuit governance gezien – ongewenste effecten. Daarbij spelen uiteraard vragen rond toezicht- en reguleringsaspecten.

### **Criteria adviesaanvraag**

*Bestuurlijk niveau en organisatorisch niveau.*

Het advies concentreert zich zowel op bestuurlijke als op organisatorische schaalvergroting. Schaalvergroting op bestuurlijk niveau zal andere invloed hebben op de "governance" dynamiek dan schaalvergroting op organisatorisch niveau. Effecten van schaalvergroting op het ene niveau kunnen worden versterkt (of verzwakt) door schaalverkleining op het andere niveau. Juist die "kruiseffecten" zijn voor OCW interessant.

*Onderbouwing empirie en praktijkwaarnemingen*

Vastgesteld worden dat de empirie weinig eenduidig is over de effecten van schaalvergroting. De uitkomsten spreken elkaar tegen. Daarom wordt behalve een empirische onderbouwing (bestaand uit onderzoek), het advies verder onderbouwd aan de hand van eigen waarnemingen uit de onderwijspraktijk. Hierbij wordt ingezoomd op de motieven voor "governance" activiteiten, processen (ontwikkelingen) en effecten van schaalvergroting. Aanvullend dient een al uitgezet verdiepend casusonderzoek, met een actuele stand van zaken van de schaalvergroting (per onderwijssector een casus), aangeleverd te worden ter onderbouwing van de advisering.

*Alle sectoren*

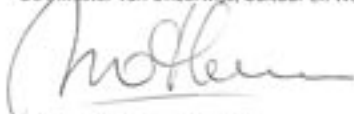
Het advies bestrijkt zowel PO, VO, de BVE-sector als het hoger onderwijs (HBO, WO, LLL).  
Criteria krijgen per sector een andere invulling.

*Planning*

OCW ontvangt graag het advies voor december 2005.

Met vriendelijke groet,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(Mario J.A. van der Hoeven)

## **Bijlage 2**

### **Doorgroei in cijfers**

De omvang van instellingen en besturen is sinds de jaren tachtig vrijwel in de gehele onderwijssector, met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs, flink toegenomen. Deze groei is zichtbaar in de landelijke cijfers, zoals die in paragraaf 2.2 zijn weergegeven. Een concreter beeld levert het casusonderzoek, waarin van elke casus afzonderlijk deze ontwikkeling is weergegeven.

Deze paragraaf geeft allereerst per casus – po, vo, bve, hbo en wo – een beeld van de omvang van de instellingen en aanvullend een beeld van de omvang van de besturen zelf, ofwel van het aantal scholen/instellingen dat onder een bestuur valt.

Vervolgens is per casus en per gemeente waar de school/instelling een aandeel leerlingen/studenten heeft, het aandeel leerlingen/studenten dat onder het betreffende bestuur valt ten opzichte van het aandeel leerlingen onder de andere besturen in die gemeente berekend.<sup>1</sup>

### Casus primair onderwijs

Onderstaande tabel (tabel 1) geeft een overzicht van de omvang van de scholen onder SCO-Lucas vanaf 1992 tot 2004.

Nr.	Naam basisschool	Denominatie	Adres	Aantal leerlingen					
				'92	'00	'01	'02	'03	'04
1	Liduina	RK	Amalia van Solmsstraat 155/157	259	270	250	238	225	223
2	Triangel	RK	de Bruinplein3/van Ostadestraat 112	287	381	380	373	371	405
3	Paschalis	RK	Bisschopstraat 3	191	403	406	394	377	384
4	Lichtbaken	RK	George Bizetstraat 21	189	228	225	203	210	205
5	Onze Wereld	RK	Brandtstraat 80/ Kritzingerstraat 75/ Beyersstraat 72	464	677	687	695	721	712
6	Vuurvlinder	RK	Diamanthorst 10	134	147	144	142	132	136
7	Jozef	RK	van de Eyndestraat 24	136					
8	Willemspark	RK	Frederikstraat 28	115	143	148	167	138	86
9	Mgr. Savelberg	RK	s-Gravenzandelaan 262	159	246	232	217	207	185
10	t Palet	RK	Jan de Baenstraat 75a/ Gerard Doustraat 202	365	663	666	657	645	636
11	Regenboog	RK	Linnaeusstraat 8	371	480	452	451	417	420
12	Kubus	RK	2e Messtraat 31	145	176	172	185	177	159
13	Dobbelsteen	RK	Noordpolderkade 167	202	117	117	116	113	101
14	Startblok	RK	Oosterhesselenstraat 6	148					
15	Jeroen	RK	Rosseelsstraat 100	174	323	304	313	297	293
16	Wegwijzer	RK	Tinaarlostraat 10	174					



Nr.	Naam basisschool	Denominatie	Jaar van aansluiting	Aantal leerlingen					
				'92	'00	'01	'02	'03	'04
<b>Overige Den Haag</b>									
17	Balans	RK-PC	Voor 2000		155	210	347	397	420
18	Bras	RK	In 2002				4	55	101
19	Carolus	RK	Voor 2000		342	358	342	300	290
20	Drie Linden	RK	Voor 2000		165	161	153	149	143
21	Fontein	RK	Voor 2000		226	314	405	480	622
22	Grote Beer	Jenaplanschool	Voor 2000		338	330	325	322	313
23	Heilig Hart	RK	Voor 2000		416	369	325	301	251
24	Jonge Wereld	RK	Voor 2000		342	333	342	348	344
25	Kennedy	RK-Montessori	Voor 2000		209	201	192	186	191
26	Krullebaar	RK	Voor 2000		391	408	428	408	393
27	Oase	RK	Voor 2000		472	472	461	453	448
28	Paradijsvogel	RK	In 2002				212	278	346
29	Parkiet	RK	Voor 2000		284	291	280	274	269
30	Schakel	RK	Voor 2000		283	276	292	283	270
31	Statenkwartier	Interconfessioneel	Voor 2000		356	375	387	396	394
32	Vlieger	Christelijk	In 2002				431	504	565
33	Wereldwijzer	RK	Voor 2000		131	141	150	116	123
<b>Leidschendam</b>									
34	Elzenheuvel	Interconfessioneel	In 2002				151	143	132
35	Emmaus	Samenwerkings-school	Voor 2000		533	536	546	540	554
36	Trampoline	Interconfessioneel	In 2002				213	205	213
37	Zonnewijzer	Protestants-christelijk	In 2002				192	187	186
<b>Voorburg</b>									
38	Dijsselbloem	RK	Voor 2000		231	235	215	212	210
39	Vijverhof	Protestants-christelijk	In 2002				281	279	272
40	Driemaster	Protestants-christelijk	In 2002				441	465	459

Nr.	Naam basisschool	Denominatie	Jaar van aansluiting	Aantal leerlingen					
				'92	'00	'01	'02	'03	'04
<b>Nootdorp</b>									
41	Waterwilg	RK	In 2002				283	349	405
<b>Rijswijk</b>									
42	Pr. Mauritschool	Protestants-christelijk	In 2002				257	260	257
43	JH Snijderschool	Protestants-christelijk	In 2002				394	404	404
44	Oprit-Brug	Protestants-christelijk	In 2002				173	185	170
45	Shalom	Protestants-christelijk	In 2002				220	215	202
<b>Totaal aantal leerlingen</b>				<b>3513</b>	<b>9128</b>	<b>9193</b>	<b>12593</b>	<b>12724</b>	<b>12892</b>
<b>Totaal aantal scholen</b>				<b>16</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>42</b>
<b>Gemiddelde omvang</b>				<b>220</b>	<b>315</b>	<b>317</b>	<b>300</b>	<b>303</b>	<b>307</b>
<b>Aantal dependances</b>									<b>5</b>
<b>Gem. omvang inclus.dep.</b>									<b>274</b>

Bron: Baarda & Smets, 2005.

Tabel 2 toont per gemeente, waar SCO-Lucas scholen heeft, het aandeel SCO-Lucas leerlingen ten opzichte van het totale aantal basisschoolleerlingen in de betreffende gemeente.

	1992	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Den Haag</b>						
SCO Lucas	3.513	8.364	8.422	9.227	9.280	9.428
Totaal	33.541	37.850	39.280	40.530	40.680	
<b>Aandeel</b>	<b>10%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>23%</b>	<b>23%</b>	
<b>Voorburg-Leidschendam (vanaf 2001 één gemeente)</b>						
SCO Lucas		765	771	2.039	2.031	2.026
Totaal		6.950	6.310	6.200	6.110	
<b>Aandeel</b>		<b>11%</b>	<b>12%</b>	<b>33%</b>	<b>33%</b>	

<b>Nootdorp (vanaf 2001 + Pijnacker)</b>						
SCO Lucas				283	349	405
Totaal		1.580	4.430	4.460	4.680	
<b>Aandeel</b>				<b>6%</b>	<b>7%</b>	
<b>Rijswijk</b>						
SCO Lucas				1.044	1.064	1.033
Totaal		4.040	4.080	3.570	3.460	
<b>Aandeel</b>				<b>29%</b>	<b>31%</b>	
<i>Bron: Baarda &amp; Smets, 2005.</i>						

Het aandeel SCO-Lucasleerlingen is in vrijwel alle gemeenten, waar SCO-Lucas scholen heeft gegroeid. De sterkste groei zien we in de gemeente Voorburg-Leidschendam (van 12 naar 33%). Slechts in een gemeente is de groei gestabiliseerd.

### **Casus voortgezet onderwijs**

Tabel 3 presenteert de scholen, die onderdeel waren/zijn van OMO. Een terugblik in de tijd laat zien dat in de jaren zestig, zeventig en tachtig OMO een groep dag-/avondscholen had, die begin jaren negentig aan diverse ROC's zijn overgedragen. De laatste jaren is het aantal scholen, overeenkomstig het landelijke beeld, geleidelijk verminderd. Daarbij valt het ontstaan van scholengroepen op, waarbij duidelijk is dat dit type school in 2004 uit meer dan 1 vestiging bestaat (zie een na laatste kolom). Er zijn in totaal 75 vestigingen. Overigens bestaat er nog een onbekend aantal dislocaties.

**Tabel 3: Aantal en omvang OMO-scholen?**

OMO-scholen	Gemeente	1980	1990	1995	2000	2004	Aantal vestigingen in 2004	Gemiddelde omvang
OMO SG Tongerlo	Roosendaal				3606	4236	3	1412
2College	Tilburg					4094	7	585
OMO SG Helmond	Helmond					4026	5	805
SG Veghel	Veghel					3650	5	730
Instelling VO de Langstraat	Waalwijk				3438	3422	5	684
Pc Eckart	Eindhoven				3265	3087	3	1029
Merletcollege	Cuijk	1379	1293	2702	2617	2780	4	695
IVO Deurne	Deurne			959	2552	2451	3	817
Sondervick College	Veldhoven			2538	2423	2393	4	598
pc St. Joris	Eindhoven				1800	2353	4	588
SG Were Di	Valkenswaard			2498	2413	2340	4	585
Mollerlyceum	Bergen op Zoom	1321	1370	2288	1948	2330	4	583
Varendonck College	Asten			808	2077	2208	2	1104
SG Kwadrant	Oosterhout			1745	2227	2206	2	1103
St. Janslyceum	's Hertogenbosch	1602	1604	1512	1553	2017	1	2017
Maurick College	Vught					1917	3	639
Maaslandcollege	Oss	1027	1254	1328	1387	1585	1	1585
Rythovius College	Eersel	1127	860	1298	1066	1393	1	1393
Mill Hillcollege	Goirle	934	1243	1168	1275	1355	1	1355
Elzendaalcollege	Boxmeer	1420	1373	1279	1337	1344	1	1344
St. Odulphuslyceum	Tilburg	1107	1033	1106	1235	1302	1	1302
van Maerlantlyceum	Eindhoven	1387	1030	1142	1150	1261	1	1261
Theresialyceum	Tilburg	1136	1142	1218	1271	1261	1	1261
Jacob Roelandslyceum	Boxtel	804	569	630	1154	1177	1	1177
Jeroen Boschcollege	's Hertogenbosch	1332	1509	1319	1247	1165	1	1165
Munnikenheide College	Etten-Leur				1309	1109	3	370
Rodenborchcollege	Rosmalen		865	860	1009	977	1	977
SG Roncalli	Bergen op Zoom	553	636	761	936	936	1	936
Gymnasium Beekvliet	Sint-Michelsgestel	497	719	704	727	815	1	815
Praktijkschool Eindhoven	Eindhoven				199	259	1	259
Dr. Mollercollege	Waalwijk	1151	1144	1638				
St. Joriscollege	Eindhoven	1590	1203	1063				

<b>OMO-scholen</b>	<b>Gemeente</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>Aantal vestigingen in 2004</b>	<b>Gemiddelde omvang</b>
Carolus Borromeuscoll.	Helmond	841	792	622	643			
Dr. Knippenbergcollege	Helmond	880	728	1443	1666			
Norbertuscollege	Roosendaal	1251	1352	1559				
Gertrudis College	Roosendaal	1224	1248	1607				
Zwijssen Coll. Veghel	Veghel	1363	1317	1056	1649			
Pauluslyceum	Tilburg	1057	895	1270	757			
Cobbenhagencollege	Tilburg	1182	1110	1479	1191			
Eckart College	Eindhoven	1897	1940	1712				
Bisschop Bekkerscoll.	Eindhoven	1307	1116	996				
D Oultremontcollege	Drunen			1371				
Mavo de Mere	Boxmeer	412	260					
Da Vinci College	Roosendaal							
Nieuwervaart								
Laurentiusmavo	Dongen		433					
S.G. Durendael	Oisterwijk		1289	1322	1242			
t Ruiven, school voor VO	Berkel-Enschot		317	365	439			
Norbertusmavo	Tilburg			351	322			
Henricusmavo								
Walewycmavo	Waalwijk			350				
Jozefmavo	Tilburg			521	407			
Crispijncollege								
Maurickcollege	Vught				1099			
Elzenburg					366			
Fioretti college					1680			
SG Antoon Schellens					219			
SG de Stolberg					207			
SG Nuenen								
Pentacollege	Eindhoven			335				
TKC West	Helmond			514	376			
TKC Oost	Helmond			393	480			
IVO Mavo St. Joseph	Helmond			393	409			
Aloysiusmavo	Tilburg	438	442	288				
IVO MAVO De Roosten	Eindhoven			296				
SG De Burgh	Eindhoven			355				
Ypelaercollege	Helmond			211				

OMO-scholen	Gemeente	1980	1990	1995	2000	2004	Aantal vestigingen in 2004	Gemiddelde omvang
College Asten/Someren	Asten	731	839					
College de Naulande	Drunen	617	803					
Dr. Schaepmancollege	Dongen		950					
Hertog Jan college	Valkenswaard	1465	1229					
Van der Puttlyceum	Eindhoven	1110	114					
Antoon van Duinkerkschool	Veldhoven	1012	966					
Peellandcollege	Deurne	1267	933					
J.F. Kennedyatheneum		373						
Hoogveldcollege		969						
Vincent van Goghavo		606						
Antoniusmavo		232						
Mavo H. Geest		501						
<b>Aantal leerlingen</b>		<b>39102</b>	<b>37920</b>	<b>49373</b>	<b>58373</b>	<b>61449</b>		
<b>Aantal scholen</b>		<b>38</b>	<b>38</b>	<b>45</b>	<b>43</b>	<b>30</b>	<b>75</b>	
<b>Gemiddelde omvang</b>		<b>1029</b>	<b>998</b>	<b>1097</b>	<b>1358</b>	<b>2048</b>		<b>819</b>
<b>Dag/avondscholen</b>								
Dag/avond mavo	Waalwijk	?	370					
Elcerlyc Dag/avond	Helmond	?	745					
Dag/avondcollege NO-Brabant	Uden	?	1663					
Woensels Dag/avondcollege	Eindhoven	?	?					
West-brabants Dag/avondcollege	Roosendaal	?	1651					
Tilburgs Avondcollege	Tilburg	?	1483					
Eindhoven dag/avondcollege	Eindhoven	?	2021					
Dag avondschoon 's Hertogenbosch	's Hertogenbosch	?	1033					
<b>Totaal dag/avond</b>			<b>8966</b>					
<i>Bron: Baarda &amp; Smets, 2005.  Toelichting: Bij een enkele school staat geen leerlingaantal vermeld. Dat komt omdat deze school in een tussenjaar bij OMO is aangesloten en daarna is gefuseerd met een andere instelling.</i>								

De cijfers in tabel 3 tonen aan dat het aantal leerlingen per school in de laatste 25 jaar verdubbeld is. Als het aantal vestigingen als uitgangspunt wordt genomen, dan was de gemiddelde omvang per vestiging ruim achthonderd leerlingen.

Tabel 4 toont het marktaandeel in de provincie en per gemeente van de OMO-scholen ten opzichte van de overige scholen in de betreffende gemeenten.

<b>Tabel 4: Aandeel OMO leerlingen per gemeente en in de provincie Noord-Brabant 1995-2003/2004</b>						
<b>Gemeente</b>	<b>1995</b>			<b>2003-2004</b>		
	<b>OMO</b>	<b>Totaal vo</b>	<b>Aandeel per gemeente</b>	<b>OMO</b>	<b>Totaal vo</b>	<b>Aandeel per gemeente</b>
Asten	808	1.138	71%	2.208	2.190	101%
Bergen op Zoom	3.049	6.389	48%	3.266	8.150	40%
Berkel-Enschot	365	365	100%			
Boxmeer	1.279	1.279	100%	1.344	1.330	101%
Boxtel	630	2.825	22%	1.177	3.760	31%
Cuijk	2.702	2.702	100%	2.780	2.780	100%
Deurne	959	2.926	33%	2.451	2.930	84%
Drunen	1.371	1.371	100%			
Eersel	1.298	1.298	100%	1.393	1.280	109%
Eindhoven	5.899	13.861	43%	6.960	14.330	49%
Etten-Leur				1.109	3.340	33%
Goirle	1.168	1.168	100%	1.355	1.330	102%
Helmond	3.576	4.782	75%	4.026	5.040	80%
Oisterwijk	1.322	1.322	100%			
Oosterhout	1.745	3.267	53%	2.206	2.080	106%
Oss	1.328	5.577	24%	1.585	7.440	21%
Roosendaal	3.166	4.369	72%	4.236	5.270	80%
Rosmalen	860	860	100%			
's Hertogenbosch	2.831	7.740	37%	4.159	8.690	48%
Sint-Michielsgestel	704	845	83%	815	890	92%
Tilburg	6.233	11.529	54%	6.657	9.390	71%
Valkenswaard	2.498	2.498	100%	2.340	2.330	100%
Veghel	1.056	3.476	30%	3.650	5.470	67%
Veldhoven	2.538	2.538	100%	2.393	2.410	99%
Vught				1.917	1.670	115%
Waalwijk	1.988	4.773	42%	3.422	6.380	54%
<b>Subtotaal</b>	<b>49.373</b>	<b>88.898</b>	<b>56%</b>	<b>61.449</b>	<b>98.480</b>	<b>62%</b>
<b>Overig Noord-Brabant</b>	<b>0</b>	<b>41.352</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>40.390</b>	<b>0%</b>
<b>Totaal</b>	<b>49.373</b>	<b>130.250</b>	<b>38%</b>	<b>61.449</b>	<b>138.870</b>	<b>44%</b>

Bron: Baarda & Smets, 2005.

Toelichting: Totaal vo is peiljaar 2003 en bij OMO 2004. Daarom kan er in sommige gevallen een hoger percentage dan 100 ontstaan.

Sinds 1995 is het aandeel leerlingen dat op een OMO-school onderwijs volgt, gestegen van 38% naar 44%. Binnen de gemeenten waar OMO een vestiging heeft, is het aandeel gestegen van 56% naar 62%. Omdat hierbij gegevens per gemeente zijn verzameld, zijn hierbij twee aspecten van belang.

- Een school kan uit meerdere vestigingen bestaan, die niet per se in de gemeente van hoofdvestiging zijn gevestigd. Uit de vergelijking tussen 1995 en 2004 lijkt dit mee te vallen.
- Verder kunnen leerlingen vaker afkomstig zijn uit omliggende gemeenten vanwege het regionale karakter van de provincie.

### Casus bve-sector

De schaalvergroting in het mbo heeft te maken met de groei in deelnemers en de bestuurlijke schaalvergroting. Tabel 5 toont de samenstelling en omvang van ROC ASA sinds 1980. In 1980 gaat het om zelfstandige unisectorale scholen van een richting in één stad. In één geval vallen twee scholen onder één bestuur. Dat is het Scutos-bestuur, dat naast techniek een protestants-christelijke meao sticht. Vóór de WVO lukt het bijna niet om denominatieve scholen voor beroepsonderwijs te stichten, omdat het bedrijfsleven en de gemeenteraad daar niet aan wil meerwerken. Die moeten onder de Nijverheidswet nog toestemming geven. Na de invoering van WVO centraliseert en bureaucratiseert de besluitvorming over de stichting van scholen en wordt het voor besturen makkelijker om scholen voor beroepsonderwijs te stichten.

ROC ASA	1980	1985	1988	1997	2000	2002
Eenheden	9	10	10	10	10	10
Besturen	8	10	10	4	1	1
Deelnemers	4.250	7.717	10.100	11.964	14.322	15.286
Il/eenheid	472	772	1.010	1.196	1.432	1.529
Il/bestuur	531	772	1.010	2.991	14.322	15.286

De svm-operatie brengt eind jaren tachtig en begin negentig de eerste fusies in het mbo, nadat enkele jaren eerder het kmbo gestart is en de toenmalige staatssecretaris De Jong confessioneel gekleurde streekscholen mogelijk maakte. SBBO in Leusden, nu onderdeel van ROC ASA, is daar een voorbeeld van. In tabel 4 is dat terug te zien in de afname van het aantal besturen tussen 1988 en 1997. De toename in deelnemers is vanaf 1980 al zichtbaar. Het aantal eenheden waarin gewerkt wordt, blijft gelijk. Een eenheid is de organisatorische entiteit waarin het onderwijs gegeven wordt. Voor de svm-operatie zijn dat scholen en na de svm-operatie betreffen dat min of meer zelfstandige sectoren of units onder één centrale directie of bestuur. Een eenheid zit soms in één gebouw, maar lang niet altijd.

De tweede schaalvergroting vindt plaats tijdens de ROC-vorming en de periode daarna, van 1996 tot 1999. De bestuursomvang neemt toe, maar het aantal eenheden blijft nagenoeg gelijk. Omdat de deelnemersaantallen blijven stijgen, neemt de gemiddelde omvang van een eenheid wel toe.



### Casus hoger beroepsonderwijs

Tabel 6 presenteert de samenstelling en omvang van Hogeschool INHOLLAND sinds 1980. De hogeschool is – met uitzondering van de Hogeschool Haarlem<sup>3</sup> – een product van de laatste confessionaliseringslag van het hoger beroepsonderwijs, toen Deetman tijdens het stc-proces nog enkele protestants-christelijke hogescholen op de kaart plaatste. De Hogeschool is grotendeels ontstaan na de stc-operatie, toen de instellingen muurbloemen in de Randstad aan elkaar reeg tot de grootste regionaal gespreide hogeschool in de Randstad. De Hogeschool Haarlem is de belangrijkste en relatief grote uitzondering hierop. De hogeschool is met enkele andere hts'en in het land één van de oudste hbo-instellingen. Haarlem had ook nog een groot en succesvol landelijk netwerk deeltijdopleidingen in de sociaal-agogische opleidingen. De Hogeschool INHOLLAND heeft vanaf het begin gereorganiseerd en opleidingen verplaatst en nieuwe gesticht. De opleidingen buiten de Randstad (Sosa-opleidingen van de Hogeschool Haarlem) zijn overgedragen aan lokale hogescholen en ROC's. De reorganisaties maken de oude samenstellende delen vrijwel onzichtbaar. In dit opzicht wijkt de hogeschool sterk af van de anderen.

Naam	Sector	Fusie-jaar	Stad/regio	INHOLLAND 2002	1990	1995	2000
Ichtus	Pedagogisch	1986	Rotterdam	9%	1.600	3.830	8.436
Chr Hogeschool Rijn-Delfland	Sociaal-agogisch	1992	Dordrecht	4%	700	1.325	
	Pedagogisch		Oegstgeest				
Agrarische Hogeschool Delft	Landbouw	1996	Delft	6%	1.000	1.283	1.143
Hogeschool Holland	Techniek	2002	Amsterdam	29%	5.000	8.731	10.264
	Economie		Haarlem				
Hogeschool Haarlem	Sociaal-agogisch	2002	Utrecht	29%	5.000	5.505	9.739
	Techniek		Zaanstad				
	Economie		Alkmaar				
Hogeschool Alkmaar	Techniek	2002		23%	4.000	4.582	4.845
	Economie						
	Pedagogisch						
			<b>Totaal</b>	<b>23%</b>	<b>17.300</b>	<b>25.256</b>	<b>34.427</b>

De Hogeschool INHOLLAND maakt een zeer sterke groei door. De Hogeschool neemt in dat opzicht een koppositie in het hbo in. Het hbo groeit als geheel, maar niet zo snel.

### Casus wetenschappelijk onderwijs

Tabel 7 toont de omvang van de drie samenwerkende technische universiteiten sinds 1990.

<b>Tabel 6: TU Omvang 1990-2002</b>				
<b>3TU</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
TU Delft	13.026	13.586	13.127	13.189
TU Eindhoven	7.047	5.903	6.085	6.876
TU Twente	7.023	6.761	5.888	6.593
<b>Totaal</b>	<b>25.100</b>	<b>26.250</b>	<b>27.096</b>	<b>26.658</b>

Het aantal studenten aan de drie TU's is de laatste tien tot twaalf jaar ongeveer gelijk gebleven. In totaal studeren er ongeveer 26.000 studenten. Het verschil tussen het hoogste en laagste jaar is 3%. Tussen de universiteiten zijn er lichte verschuivingen. Als naar de TU Delft gekeken wordt, schommelt het marktaandeel tussen de 48%-52%.

## Noten

- 1 Voor het wetenschappelijk onderwijs is deze berekening niet uitgevoerd.
- 2 Als bij een school het aantal leerlingen niet meer getoond wordt, komt dat in de meeste gevallen omdat deze school in andere scholengemeenschap is opgegaan.
- 3 De Hogere Agrarische School in Delft was een fusieresultaat van het STC proces en bestond uit de opleidingen in Boskoop en Dordrecht.

