

Vergaderjaar 2008–2009

31 135

Plan van Scholen

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2008

1 Inleiding

«Dat je gezien en gehoord wordt». Voor veel leerlingen en studenten is het feit dat ze persoonlijk worden gekend door docenten en schoolleiders een sterke drijfveer om te leren. Dat iemand ze in een groep als zelfstandige persoon herkent, geeft zelfvertrouwen en het bewustzijn van eigen kracht. Beide zijn belangrijke voorwaarden om te leren. De Britse onderwijsdeskundige Michael Barber formuleert dat verband omgekeerd als: «Nothing (is) more crushing to self-esteem than anonymity.»¹ Dat houdt niet op als je twaalf wordt of zeventien, deze relatie tussen persoonlijke betrekkingen – zelfvertrouwen – leren en ontwikkelen werkt door in het hele leven.

Maar niet alleen leerlingen en studenten hebben baat bij het feit dat ze gezien en gehoord worden. Voor docenten en andere personeelsleden is het een krachtige motivatie om zich voor leerlingen en studenten in te zetten. En voor ouders vergroot het hun betrokkenheid bij en hun inzet voor het schoolleven. Mensen hebben het nodig om nodig te zijn, zoals pedagogen zeggen, ze willen dat hun mening er echt toe doet. Dat maakt dat ze samen verantwoordelijk zijn voor de school waarin mensen samen werken en samen leven.

Dat je gezien en gehoord kunt worden, houdt in dat de school op «een menselijke maat» is gestoeld.

In het maatschappelijke debat over onderwijs bestaan van het begrip menselijke maat veel interpretaties. De grote zorg die daarbij steeds wordt geuit, is dat schaalvergroting in het onderwijs te ver is doorgeschooten. Van daaruit worden onder de noemer «menselijke maat» relaties gelegd tussen schaalvergroting en uiteenlopende verschijnselen als anonimiteit, voortijdig schoolverlaten, toenemende administratieve lasten en hoge salarissen voor de top.

Wij verstaan, mede gebaseerd op het rapport van de commissie-Dijsselbloem (p. 156), onder de menselijke maat het volgende:

¹ Barber, M. (1997), *The learning game. Arguments for an education revolution*. Londen: Cassel Group/Indigo.

De menselijke maat houdt in dat een instelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de school en de lijnen van besluitvorming kort zijn.

Dat betekent een instelling (en een onderwijsstelsel) waar:

- De betrokkenen en belanghebbenden elkaar kennen. Primair geldt dat voor leerlingen, studenten en docenten. Het geldt ook voor besturen, schoolleiders en docenten; voor schoolleiders, leraren en ouders; en tenslotte voor vervolgonderwijs, maatschappelijke partners, bedrijfsleven, overheid en scholen.
- Leerlingen én personeelsleden veilig zijn.
- Leerlingen, ouders, personeelsleden invloed uitoefenen zowel op hun eigen «praktijk» als op het bredere schoolbeleid, de context waarin ze functioneren. En waar andere belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van een instelling. De instelling is (ook) van hen.
- Ouders, leerlingen en personeelsleden de school en het onderwijs kunnen kiezen dat het beste bij ze past.

Schaalgrootte is een belangrijke factor in het realiseren van een menselijke maat op scholen. In het coalitieakkoord was opgenomen dat «kleinschalig organiseren van scholen, eventueel binnen bestaande grootschalige verbanden, zal worden bevorderd». Daaraan voegde het kabinet in het beleidsprogramma toe dat het de horizontale verantwoording aan betrokkenen in en rond de school zal versterken. Omdat de menselijke maat essentieel is voor het functioneren van instellingen kan de overheid niet op afstand blijven staan, zoals we al benadrukten in de beleidsreactie op het rapport van de commissie-Dijsselbloem. In deze brief zetten we uiteen wat de hoofdrichting is van ons beleid op dit punt, zoals we hebben toegezegd naar aanleiding van algemeen overleg met uw Kamer over veiligheid in en om scholen (17 januari 2008) en over schoolverzuim (24 september 2008) en in het debat over het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen (waarbij onder meer «opting out» en defuseren aan de orde komen). Verder reageren we op de motie van de Kamerleden Jasper van Dijk en Depla waarin zij het kabinet verzoeken om voorstellen te doen voor een fusietoets in het onderwijs (TK, 2008–2009, 31 135, nr. 11). We reageren tevens op het advies van de Onderwijsraad *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* en op het SCP-onderzoek *De school bestuurd*¹.

2 Maatschappelijke waarden en de menselijke maat

Zoals uit de omschrijving hierboven blijkt, zijn er verschillende aspecten van de menselijke maat in het onderwijs die worden beïnvloed door schaalgrootte. Als meest relevante aspecten onderscheiden wij in navolging van de Onderwijsraad (2005² en 2008) legitimatie (invloed uitoefenen) en keuzevrijheid (kiezen wat het best bij iemand past). Legitimatie en keuzevrijheid zijn essentiële waarden in het Nederlandse onderwijs.

Legitimatie

Legitimatie is volgens de Onderwijsraad (2008: 51) draagvlak in de bij de school betrokken gemeenschap. De manier waarop besturen en instellingen draagvlak moeten verwerven, is aan verandering onderhevig. De maatschappelijke omgeving waarin onderwijsinstellingen opereren, is namelijk in vergelijking met de vorige eeuw sterk veranderd. Tot ver in de 20e eeuw maakten onderwijsinstellingen deel uit van een zuil, waarin relaties met uiteenlopende belanghebbenden als ouders, maatschappelijke organisaties en de overheid vanzelfsprekend waren. De belanghebbenden kenden elkaar. In de laatste decennia zijn de verzuilde structuren

¹ Onderwijsraad (2008), *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad; Turkenburg, M. (2008), *De school bestuurd*. Den Haag: SCP.
² Onderwijsraad (2005), *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.

in het maatschappelijk middenveld van Nederland vergaand ontmanteld. Dat heeft onder meer tot gevolg dat onderwijsinstellingen meer autonoom zijn gaan opereren en lossen zijn komen te staan van belanghebbenden als ouders, burgers en overheid. Instellingen omarmen niet zelden de notie van maatschappelijk ondernemerschap: zelfstandige, ondernemende instellingen met een maatschappelijke opdracht en een van de marktsector afgeleide bedrijfsorganisatie.

Parallel daaraan is de complexiteit van de omgeving van de school toegenomen. Want hoewel nog steeds dezelfde partijen als in de negentiende eeuw en twintigste eeuw belang hebben bij het onderwijs, is hun relatie tot en belang bij de school wel veranderd. Zo zijn ouders, naast constituenten van (bijzondere) scholen en deelnemers in de schoolgemeenschap (eventueel met een bepaalde taak binnen de school, zoals voorleesmoeder), geleidelijk ook consumenten geworden die kritisch volgen wat er op school met hun kind gebeurt. Ook overheden (landelijk, regionaal, gemeentelijk) en bedrijfsleven zijn zich anders gaan opstellen. Doordat zij veel belang hebben bij een goed opgeleide bevolking en kennisontwikkeling, stellen ze meer en hogere eisen aan scholen. Eenzelfde verschuiving van verwachtingen zien we vanuit het beroepsonderwijs en hoger onderwijs in de richting van het voortgezet onderwijs.

De relaties tussen scholen en belanghebbenden zijn dus veranderd. We kunnen minstens vier partijen in en rond het onderwijs identificeren, die belang hebben bij en een beroep doen op scholen om die belangen te waarborgen:

- Prioritaire belanghebbenden: leerlingen, studenten en hun ouders.
- Interne belanghebbenden: besturen, schoolleiders en het personeel van de instelling.
- Verticale belanghebbenden: de overheden en organisaties die de overheid vertegenwoordigen, waarmee wettelijke verankerde toezicht en verantwoordingsrelaties bestaan.
- Externe belanghebbenden: alle overige groepen of personen in de omgeving, zoals het vervolgonderwijs, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven.

Niet alle belangen worden (sterk) vertegenwoordigd en gehoord in de bestaande verhoudingen tussen het bevoegd gezag van de school en de verschillende belanghebbenden. Hoewel besluiten van besturen en instellingen draagvlak nodig hebben van interne en externe belanghebbenden, voelen deze zich vaak onvoldoende betrokken en vertegenwoordigd. Dit is zelfs het geval bij prioritaire belanghebbenden, zoals de ouders in het funderend onderwijs. Dat maakt de vraag naar de interne betrokkenheid en naar de maatschappelijke verankering van scholen relevant. De inzet van gemeenschapsgeld behoeft legitimatie. Maar legitimatie komt niet louter tot stand via de wet of van de overheid. Scholen moeten zich actief op hun directe maatschappelijke omgeving oriënteren, om hun doelen te bepalen en verschillende belangen en perspectieven te wegen. Volgens de Onderwijsraad (2008: 58) zijn daarbij «nieuwe vormen van binding» nodig. Het is mede tegen deze achtergrond dat de discussie over de menselijke maat moet worden begrepen.

Keuzevrijheid

Keuzevrijheid is een belangrijk goed in het Nederlandse onderwijs. In de vormgeving van het onderwijs staat de vrijheid voor ouders om scholen te kiezen die passen bij hun overtuigingen en ambities. Daarnaast wijst de Onderwijsraad (2008: 61) op de variëteit van bestuursvormen als sterk punt van het Nederlandse onderwijsstelsel. Pluriformiteit en variëteit van het onderwijsaanbod, zowel in richting als in pedagogisch-didactische

concepten, zijn het vanzelfsprekende complement van de vrijheid van ouders, leerlingen en studenten. Keuzevrijheid voor de deelnemer impliceert variatie in het aanbod op verschillende kenmerken, zoals grootte, onderwijsconcept, opleidingsaanbod, identiteit en cultuur. Daardoor is het mogelijk om maatwerk te bieden aan leerlingen en studenten, een belangrijk aspect van de menselijke maat. Maar niet alleen dat, maatwerk is ook een onderdeel van kwaliteit. Kwalitatief hoogwaardig onderwijs betekent immers ook onderwijs dat bij je past, onderwijs waarbij vraag en aanbod samenkomen.

Het is de vraag of het belang van een pluriform onderwijsaanbod bij bestuurlijke schaalvergroting wel voldoende meeweegt. Een mogelijk gebrek aan keuzevrijheid voor leerlingen, studenten en ouders is een belangrijk nadeel van schaalvergroting.

Ouders

Zowel legitimatie als keuzevrijheid en variëteit zijn cruciaal voor de positie van ouders, die in de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs altijd een sleutelrol hebben vervuld. Keuzevrijheid en legitimatie bevorderen de betrokkenheid van ouders bij de school en de wijze waarop die wordt bestuurd. Die betrokkenheid past niet alleen bij de positie die ouders vanouds zeker in het bijzonder onderwijs hebben bekleed, ze vergroot ook de kans op succes van de leerlingen en zorgt voor meer afstemming over de opvoeding en vorming van leerlingen. De Onderwijsraad signaleert dat mede als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen het bestuur wordt «weggeprofessionaliseerd», waardoor ouders nauwelijks nog kunnen participeren in het bestuur. Het is onze inzet om het bestuur dicht bij de ouders te houden of te brengen. Het advies dat de Onderwijsraad in 2009 over de positie van ouders publiceert, zullen we daarbij gebruiken.

Maatschappelijke onderneming

De betrokkenheid van externe belanghebbenden speelt in meer sectoren van de samenleving, zoals de zorg en de woningbouw (corporaties). Daarom heeft het kabinet het voornemen om de maatschappelijke onderneming te introduceren. Hierbij is de inzet onder meer om direct belanghebbenden («belangenhouders») intensiever te betrekken bij instituties met een publiek (-bekostigd) belang. Wellicht zijn elementen of ervaringen hieruit bruikbaar voor verdere maatschappelijke verankering ook in de onderwijssector. Cruciaal voor ons is daarbij dat de positie van ouders gewaarborgd blijft.

3 De ontwikkeling van schaalgrootte in het onderwijs

Vanaf het midden van de jaren tachtig heeft de overheid impulsen gegeven aan schaalvergroting in alle onderwijssectoren. Daarvoor bestond lange tijd brede politieke steun: schaalvergroting werd vanuit verschillende perspectieven gezien als de oplossing van problemen in het onderwijs. Vanuit de leerlingen en studenten geredeneerd was schaalvergroting gericht op het leveren van maatwerk. Leerlingen en studenten hebben op grotere instellingen meer te kiezen en kunnen eenvoudiger doorstromen naar andere opleidingen als dat nodig is. Eén van de vooronderstellingen hierbij was dat door meer autonomie van school en bestuur een gedifferentieerder onderwijsaanbod zal ontstaan. Een groot schoolbestuur kan veel variatie in onderwijsconcepten en onderwijskundige identiteit bieden, en beschikt over de ruimte en financiële armslag voor vernieuwende concepten en experimenten. Bovendien kunnen grotere instellingen de extra hulp en ondersteuning die sommige leerlingen en studenten nodig hebben efficiënter en effectiever organiseren.

Vanuit de besturen, schoolleiders en de overheid geredeneerd was schaalvergroting nodig om de bestuurskracht van instellingen te vergroten, een belangrijke voorwaarde voor autonomievergroting. Volgens het SCP (2008), dat zich baseert op een enquête onder besturen, vinden grotere besturen zichzelf inderdaad bestuurskrachtiger. Instellingen kregen meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar daarmee namen ook de risico's toe. Om de continuïteit beter te kunnen garanderen, om goed gebruik te maken van de mogelijkheden van autonomie en om onder meer de financiële risico's te dragen, was bestuurlijke schaalvergroting een oplossing. Ten slotte droeg schaalvergroting vanuit het perspectief van de overheid bij aan efficiency en (macro-)doelmatigheid, belangen die voortkwamen uit het streven naar een kleinere overheid.

Door de prikkels van de overheid zijn besturen in alle onderwijssectoren ook inderdaad gaan fuseren, sommige tegen wil en dank. De cijfers laten in grote lijnen zien dat vooral op het niveau van de besturen is gefuseerd (de cijfers zijn afkomstig van Cfi, tenzij anders vermeld). Daarbij doen zich verschillen voor tussen de sectoren, in het tempo en in de omvang van instellingen en scholen of vestigingen. In het basisonderwijs is het aantal besturen met krap de helft verminderd tussen 1998 en 2007 in een gelijkmatig tempo. In het voortgezet onderwijs is tussen 1998 en 2007 het aantal besturen met een derde afgenomen. Daar heeft de bestuurlijke schaalvergroting zich vooral voorgedaan in de periode tot 2000, daarna is het tempo vertraagd, zeker vanaf 2003. Ook in de bve-sector komt bestuurlijke schaalvergroting nauwelijks nog voor na 2000, in die sector is vooral vóór 1998 gefuseerd op het niveau van de instellingen. Het aantal besturen in het hbo is tussen 1998 en 2007 met een kwart gedaald, na een omvangrijke fusie-operatie in het decennium daarvoor. De gemiddelde omvang van besturen en instellingen is mede daardoor toegenomen in alle sectoren. We noemen enkele getallen om een indruk te geven van de omvang van deze schaalvergroting. In het basisonderwijs steeg het aantal leerlingen dat een bestuur gemiddeld onder zich heeft van 830 in 2000 tot 1308 in 2007. In het voortgezet onderwijs is dat 1918 in 2000 en 2746 in 2007. Het gemiddelde bevoegd gezag in het mbo is gegroeid van 7267 tot 8231, in het hbo is dat 5969 tot 7940. In het wo tenslotte steeg het gemiddeld aantal studenten onder het bevoegd gezag van 13 686 tot 17 534. Zowel in het basis- als voortgezet onderwijs blijken veel besturen, de helft in PO en driekwart in VO, overigens nog steeds één school onder hun hoede te hebben. In het basisonderwijs zijn 49 besturen die 21 scholen of meer besturen, het grootste bestuur had 75 scholen onder zijn hoede. In het voortgezet onderwijs bestuurde het grootste bestuur 31 scholen met 71 vestigingen (SCP 2008, 33–34).

De schaalvergroting op het niveau van besturen is maar een deel van het verhaal. Ze is vooral relevant voor de betrokkenheid van ouders, leerlingen, studenten en docenten bij het beleid van het bestuur of de instelling. Voor docenten en schoolleiders is bestuurlijke schaalvergroting verder van belang voor «goed werkgeverschap» en personeelsbeleid. Voor de dagelijkse praktijk op scholen, opleidingen en vestigingen is de schaal van de directe leer- en werkomgeving relevanter. In het basis- en voortgezet onderwijs kennen we die schaal ook. De cijfers wijzen uit dat de gemiddelde vestiging in het basisonderwijs het laatste decennium ongeveer even groot is gebleven, zo rond de 210 leerlingen. De gemiddelde school in het primair onderwijs is iets groter, namelijk rond de 220 leerlingen. Volgens de Onderwijsraad (2008: 19) zit ongeveer 7% van de leerlingen op een vestiging met meer dan 500 leerlingen. In het voortgezet onderwijs stegen de gemiddelde schoolgrootte en de gemiddelde vestigingsgrootte, maar minder snel dan de omvang van besturen. Een gemiddelde school in het vo telt nu ongeveer 1414 leerlingen, in 2000 was dat 1259. De gemiddelde vestiging heeft 747 leerlingen tegen 716 in 2000.

Ongeveer 5% zit op een vestiging met meer dan 2000 leerlingen (Onderwijsraad 2008: 21). Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs beschikken we niet over cijfers op opleidings- en vestigingsniveau. De Onderwijsraad schat dat de gemiddelde vestiging minder dan 500 deelnemers herbergt, maar wijst erop dat de verschillen tussen opleiding groot zijn (2008: 12).

Het aantal leerlingen per school, opleiding of vestiging zegt nog niet alles. Het is namelijk goed mogelijk om binnen grote gebouwen kleinschalig onderwijs te organiseren. Deze vorm van kleinschaligheid doet zich voor in alle onderwijssectoren (Onderwijsraad 2005; Van de Venne 2006)¹. In het hoger onderwijs bijvoorbeeld bewijzen de «colleges» en «schools» dat het mogelijk is om kleinschalige scholen in te richten binnen het grote verband van een universiteit. Ook het agrarisch onderwijs heeft veel ervaring met het grootschalig organiseren van kleinschalig onderwijs; «groene scholen» zijn vaak kleinschalig, zowel op bestuurlijk- als op schoolniveau.

Vanuit het oogpunt van keuzevrijheid is het belangrijk of leerlingen, ouders en studenten nog kunnen kiezen uit verschillende instellingen, scholen of pedagogisch-didactische concepten. Kunnen ze in een bepaalde plaats of regio nog naar een andere instelling? In het primair en voortgezet onderwijs kunnen ouders en leerlingen gemiddeld genomen inderdaad kiezen uit meer vestigingen van verschillende richtingen met daarbinnen verschillende pedagogisch-didactische concepten, zeker in de grotere steden. Daarnaast worden in het basisonderwijs in veel landelijke gebieden kleine scholen in stand gehouden door het instrument van de gemiddelde schoolgrootte in te zetten. Daarmee kunnen besturen (al of niet in samenwerking) kleine scholen compenseren door grotere scholen in dichterbevolkte gebieden. In het voortgezet onderwijs zijn vooral in minder bevolkte regio's plaatsen waar zich slechts één school of vestiging bevindt. In het bve zien we dat op het niveau van de besturen in de meeste provincies nauwelijks keuze bestaat; in veel regio's is één ROC actief (naast een AOC). Een belangrijke reden voor de schaalgrootte in deze sector is het feit dat schaalgrootte nodig is om het grote aantal verschillende mbo-opleidingen aan te kunnen bieden, kleine opleidingen zijn daar onrendabel. Voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is deze vraag minder relevant, omdat ze op landelijke schaal met elkaar concurreren.

4 Onbedoelde effecten en risico's van schaalvergroting

Sinds de millenniumwisseling ontstond meer en meer aandacht voor de onbedoelde effecten en risico's van schaalvergroting. De Onderwijsraad wees in 2005 onder meer op het risico dat instellingen ondoelmatiger functioneren als ze groter worden dan voor de uitvoering van hun taken strikt noodzakelijk is. Een ander effect van schaalvergroting is dat de inkomens aan de top kunnen stijgen. Een volgend mogelijk nadeel is dat de betrokkenheid en het eigenaarschap afnemen zowel van leerlingen, ouders en studenten als van docenten. Dat geldt zowel voor de betrokkenheid bij het primaire proces als voor de manier waarop vooral leerlingen en studenten omgaan met het gebouw. Schaalvergroting kan ook negatief uitpakken op de veiligheid en het veiligheidsgevoel van leerlingen, studenten en docenten. Door de grotere anonimiteit is het moeilijker om agressief en crimineel gedrag snel en van dichtbij te corrigeren. Bovendien kan een grote concentratie van leerlingen uitmonden in overlast voor de buurt, al is niet altijd duidelijk of die overlast samenhangt met de schaalgrootte. Een recent onderzoek van Regioplan (2008)² wijst verder nog op het risico dat de positie van docenten wordt ondermijnd. Ze

¹ Venne, L. van de (2006), Schaalvergroting in het onderwijs. In: Doorten, I. en R. Rouw (red.), *Opbrengsten van sociale investeringen*. Amsterdam: SWP.

² Regioplan (2008), *De menselijke maat. Effecten van schaalgrootte in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.

hebben minder grip en invloed op het pedagogisch-didactische beleid op de school en daarmee op de manier waarop ze geacht worden les te geven.

Wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van schaalgrootte wijst niet eenduidig in bepaalde richtingen. De Onderwijsraad constateerde dat al in 2005 en een recente studie van het al genoemde Regioplan bevestigt dat beeld. In Nederland is ook niet veel onderzoek verricht naar de effecten van schaalgrootte en schaalvergroting en zijn we in belangrijke mate aangewezen op «circumstantial evidence». Daaruit blijkt dat onderzoek uitwijst dat er geen overtuigend bewijs bestaat voor de relatie tussen schaalgrootte en de prestaties van leerlingen. Dat geldt ook voor de relatie tussen schaal en veiligheid. Voor sociale cohesie en betrokkenheid lijkt vooral buitenlands wetenschappelijk onderzoek iets eenduidiger te zijn. Op basis van een «quick scan» van bestaand onderzoek, stellen de auteurs dat een grotere school of instelling zou kunnen leiden tot verminderde sociale cohesie en betrokkenheid, zowel bij de leerlingen en studenten als bij de docenten (Hendriks en Steen 2008)¹.

Ten slotte stelde de Onderwijsraad in 2005 op basis van casuïstiek onderzoek dat schaalvergroting effecten heeft op de keuzevrijheid van ouders en op de legitimatie van besturen en instellingen, de waarden die centraal staan in deze brief. In zijn recente advies over de bestuurlijke ontwikkeling komt de raad daarop terug. Daarom besteden we daar in de volgende paragraaf apart aandacht aan.

5 Legitimatie/eigenaarschap en keuzevrijheid in het geding

Volgens de Onderwijsraad (2005 en 2008) staan legitimatie en keuzevrijheid onder druk door de trend van schaalvergroting van de afgelopen decennia, en zullen ze verder in de knel komen als deze trend zich voortzet.

Zo constateerde de Onderwijsraad in 2005 dat er steeds meer aanwijzingen zijn dat de positie van verschillende betrokkenen in het onderwijs zwakker wordt. Hij sprak en spreekt (in 2008) in dat verband van een «legitimatietekort». Instellingen krijgen steeds meer autonomie en moeten steeds meer professionaliteit in huis hebben om die aan te kunnen. Vaak richten instellingen een stichting op, zonder leden en gecontroleerd door een voor de buitenwacht niet altijd zichtbare raad van toezicht (Onderwijsraad 2008: 28). Grotere scholen kunnen de zelfstandigheid beter aan dan kleinere. Weliswaar worden de belanghebbenden via de formele kanalen, zoals de medezeggenschapsraad, betrokken bij beslissingen van besturen over verplaatsing, opheffing, verandering van onderwijsconcept of identiteit. In de praktijk blijken deze procedures echter niet altijd veel effectieve invloed te verschaffen. In grotere instellingen geven vertegenwoordigers van studenten, ouders en personeel aan dat de afstand tot de besturen van de onderwijsinstellingen groeit en dat hun eigen invloed op het reilen en zeilen van de organisatie afneemt. Het SCP wijst erop dat besturen de inbreng van ouders en andere belanghebbenden goed moet organiseren omdat anders «een democratisch gat dreigt» en alleen de «exit-optie» overblijft (SCP 2008: 20). Volgens het SCP vinden ouders en docenten beter de weg naar een klein bestuur.

Ook de inbedding van een school in de directe omgeving loopt gevaar. Volgens de Onderwijsraad (2008: 28) bestaat het risico dat afnemers (vervolgopleidingen en toekomstige werkgevers) minder directe toegang hebben tot besluitvorming over het onderwijsaanbod, waardoor de aansluiting van opleidingen op de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs minder goed kan verlopen.

¹ Hendriks, M. en R. Steen (2008), *Schaalgrootte en de menselijke maat*. Nog niet gepubliceerd rapport.

Op het gebied van keuzevrijheid constateerde dezelfde Onderwijsraad dat fusies tussen onderwijsinstellingen de monopolievorming in een gebied kunnen versterken en daarmee de keuzevrijheid voor de deelnemer belemmeren. Ook het SCP stelt dat «nagedacht (moet worden) over de effecten van monopolieposities in het onderwijs» (SCP 2008: 19). Overigens kan het omgekeerde ook het geval zijn. Om te voorkomen dat scholen en vestigingen verdwijnen uit bepaalde gebieden, kan een fusie noodzakelijk zijn. Volgens het SCP willen grote besturen wel dat hun scholen zich onderscheiden in profiel, onder meer in pedagogisch-didactische aanpak. Volgens 18% van de besturen met meer dan één school moeten die scholen verschillen in profiel, van 73% mogen die scholen verschillen, ze laten het aan de keuze van de scholen zelf over (SCP 2008: 94).

Ook als op school- of vestigingsniveau voldoende variëteit is in een plaats of regio blijven er wel risico's bestaan als er maar één bestuur is. De Onderwijsraad wijst daar ook op (2008: 28). Wanneer je als ouder, student of medewerker een conflict met het bestuur krijgt, dan kun je eigenlijk niet in de buurt gebruik maken van de door het SCP genoemde exit-optie. Verder worden besturen in een monopoliepositie minder geprikkeld om diversiteit en keuzevrijheid te garanderen.

6 Conclusie

De menselijke maat houdt in dat een instelling overzichtelijk is, zodat de betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de school en de lijnen van besluitvorming kort zijn. De leerling of student moet zo veel mogelijk onderwijs op maat krijgen. Hij of zij moet kunnen kiezen tussen meer onderwijsaanbieders en een verschillend onderwijsaanbod. Het onderwijs is er verder bij gebaat dat belanghebbenden zich «eigenaar» weten van de organisatie waarvan ze deel uitmaken. Ze moeten werkelijk betrokken zijn bij en invloed kunnen uitoefenen op zowel de dagelijkse praktijk als het beleid van de organisatie.

Door schaalvergroting staat de menselijke maat onder druk, dat geldt zeker voor de waarden van legitimatie en keuzevrijheid of variëteit. Hoewel de sectoren verschillen in tempo zet de trend van schaalvergroting door, ondanks de bezwaren daartegen en de zorgen daarover. In het hoger onderwijs lijkt volgens de Onderwijsraad sprake van consolidatie (Onderwijsraad 2008: 24). De raad verwacht echter dat bestuurlijke schaalvergroting vooral in het primair onderwijs en in mindere mate in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zal doorzetten. Dat komt mede door demografische trends (bevolkingsdaling in sommige gebieden), vergrijzing onder schoolleiders en personeel en het lerarentekort. Een andere belangrijke oorzaak is dat bestuur en management van onderwijsinstellingen zich genoodzaakt zien om te professionaliseren, als reactie op toegenomen (financiële) autonomie. Deze ontwikkelingen maken de vraag nijpender naar «checks&balances» in het stelsel om onnodige fusies te voorkomen. Er bestaan onvoldoende remmen en prikkels om interne en externe belanghebbenden voluit te betrekken bij een zorgvuldig afwegingsproces. Dat geldt zowel voor het niveau van scholen, opleidingen en vestigingen binnen een bestuur, als op het niveau van de besturen (binnen een bepaalde regio) en van het stelsel. Dat besturen de intentie hebben om ook bij schaalvergroting de variëteit te bewaren en om alle relevante belanghebbenden bij het beleid te betrekken, is niet voldoende. Zoals ook de Onderwijsraad (2008: 61) stelt, is er een taak voor de overheid om kenmerkende onderdelen van het onderwijsstelsel als variëteit en legitimatie te borgen. Er dienen steviger ankers voor variëteit, en daarmee voor keuzevrijheid te zijn, anders delven die waarden en belangen het onderspit tegen andere waarden en belangen.

Schaalvergroting heeft voor- en nadelen, sorteert positieve maar ook negatieve effecten. Na ongeveer twee decennia waarin de overheid schaalvergroting in het onderwijs bevorderde, versterken we nu nadrukkelijk de kanteling van het perspectief die al enige jaren aan de gang is. We voegen de menselijke maat toe als gewenst kenmerk voor het onderwijsproces en de organisatie van een onderwijsinstelling. Tegelijk willen we een betrouwbare overheid zijn voor de besturen en schoolleiders, die vanuit volstrekt legitieme motieven de schaal van hun instelling hebben vergroot. Zoals de Onderwijsraad stelt, de variëteit van bestuursvormen en de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs zijn belangrijke waarden. Dat vraagt om «toegespitste en proportionele inzet van overheidsinstrumenten» (Onderwijsraad 2008: 61). Besturen staan immers voor complexe afwegingen tussen verschillende publieke waarden en belangen. Er is volgens de Onderwijsraad geen vooraf gegeven optimale schaal die altijd en overal geldig is. Per situatie zal een bestuur moeten streven naar een optimale afweging van die waarden en belangen, waarbij alle belanghebbenden voldoende stem hebben. Ons uitgangspunt daarbij is «niet groter dan nodig, klein waar het kan». Wat «groot» en «klein» is, verschilt per onderwijssector. Dit uitgangspunt is overigens niet hetzelfde als «small is beautiful». Er kunnen zoals gezegd allerlei legitieme redenen bestaan om te fuseren. Voorbeelden zijn de continuïteit van onderwijs in een bepaalde regio, het realiseren van variëteit, het voortbestaan van gespecialiseerde opleidingen en (macro-) doelmatigheid. Die redenen moeten worden afgewogen tegen de waarden en belangen die in deze brief centraal staan.

Voor elke schaalgrootte van een instelling, school of vestiging is het cruciaal dat het onderwijsproces op een menselijke maat is geschoeid. Daar waar «groot» echt nodig is, kan het onderwijsproces toch kleinschalig worden georganiseerd. Het is goed mogelijk om binnen bestuurlijke schaalvergroting ervoor te zorgen dat de dagelijkse praktijk van het onderwijs overzichtelijk is voor leerlingen, studenten, ouders en personeel. Dat vergt ruimte voor veelbelovende initiatieven binnen onderwijsinstellingen, organisatiemodellen waarbij de zeggenschap op school-, opleidings- of vestigingsniveau groot is en creativiteit van besturen, schoolleiders en personeel om kleinschalige vormen te vinden voor het primaire onderwijsproces.

Wij zien het vooral als onze taak om te waarborgen dat rond fusies een zorgvuldig afwegingsproces plaatsvindt, waarin alle waarden en belangen voldoende aan bod komen. Dit vraagt om meer dan waarborgen in de afwegingsprocessen binnen instellingen. Er is een vorm van externe toetsing nodig om de positie te verstevigen van de «zwakke belangen», de moeilijk te organiseren belanghebbenden.

Onze inzet is er in eerste instantie op gericht om binnen de instellingen die zorgvuldige afwegingsprocessen te bevorderen en te waarborgen. We verwachten dat daarvan een preventieve werking op fusieprocessen uitgaat. We zullen ons vervolgens in nauw overleg met uw Kamer bezinnen op meer vergaande doelstellingen als het tegengaan van fusies in de toekomst respectievelijk het vergemakkelijken of zelfs bevorderen van uittreden (defuseren) nu en in de toekomst. Daarvoor doen we hieronder de nodige voorstellen.

7 Welke instrumenten heeft de overheid om de menselijke maat te bevorderen?

Er is een gevarieerd instrumentarium nodig om verschillende waarden en belangen te bewaken. Zo voeren we voor de topinkomens per sector een «salarismaximum» in, een maximum dat past bij de opbouw van het

loongebouw in de betreffende sector. We houden ongewenste neveneffecten in de gaten, onder meer op de schaalgrootte van instellingen. Verder bestaan er al veel instrumenten, onder meer op het terrein van medezeggenschap en van horizontale verantwoording. De Wet medezeggenschap op scholen (WMS) bepaalt voor het funderend onderwijs dat de medezeggenschapsorganen instemmingsrecht hebben bij fundamentele besluiten zoals fusies. In het bve ligt een wetswijziging voor die studenten en personeel meer bevoegdheden toekent. Op het vlak van de interne verhoudingen valt echter nog winst te boeken voor het beschermen van legitimatie en keuzevrijheid. Met enkele gerichte interventies willen we het krachtenveld beïnvloeden, de legitimatie van besturen versterken en meer ankers voor keuzevrijheid en variëteit leggen.

De denkrichtingen hieronder zijn geformuleerd op hoofdlijnen. De menselijke maat verschilt echter per sector. Vanwege die verschillen vergen de denkrichtingen verdere analyse en uitwerking per sector. Na het debat in de Tweede Kamer zal die uitwerking plaatsvinden, uiteraard in overleg met de belanghebbenden binnen de sectoren. We maken in de denkrichtingen een onderscheid tussen de drie hierboven genoemde doelstellingen voor het menselijke maat beleid: zorgvuldig en breed gedragen afwegingsproces, bevorderen van kleinschaligheid en het vergemakkelijken van uittreden uit instellingen (defuseren) en in stand houden van kleine scholen.

Versterking medezeggenschap en intern toezicht: zorgvuldig en breed gedragen afwegingsproces binnen instellingen

Hoe versterken en revitaliseren we de rol van belanghebbenden, vooral bij afwegingen over fusies (vgl. Onderwijsraad 2008: 66)? We concentreren ons hier op de rol van ouders (in het primair en voortgezet onderwijs), leerlingen, studenten en van het personeel.

In de huidige medezeggenschap binnen het primair en voortgezet onderwijs is de positie van ouders en personeelsleden al versterkt. In het bve en het ho is een wetswijziging in de maak, waarin we de positie van studenten en personeel versterken. Daarnaast heeft in de sectoren bve, hbo en wo de verbetering van het serviceniveau van de instellingen richting studenten (en hun ouders) grote prioriteit. We kunnen echter nog meer winst boeken op de volgende manieren.

- We stellen een verplichting in voor besturen om zich zowel voor- als achteraf expliciet te verantwoorden aan de medezeggenschapsorganen over de doelen en resultaten van een fusie (vgl. Onderwijsraad 2008: 63). Vooraf dienen besturen aan te geven welke doelen zijn beoogd, achteraf geven ze aan of de doelstellingen zijn bereikt en welke resultaten zijn geboekt. Zoals de Onderwijsraad aanbeveelt, is de variëteit van het onderwijsaanbod een van de criteria voor de beoordeling van de resultaten van fusies. Welke gevolgen daaraan worden verbonden, is een zaak van de instelling en haar belanghebbenden.
- In de komende tijd wordt het interne toezicht in alle onderwijssectoren versterkt. We zullen daarbij ook de belangen van ouders, leerlingen, studenten en het personeel verankeren in het functioneren van interne toezichthouders. Dat kan op verschillende manieren: een voordrachtsrecht voor ouders, studenten of personeelsleden of een plicht voor interne toezichthouders om zich te verantwoorden aan belanghebbenden. Omdat veel variatie in intern toezicht bestaat tussen en binnen sectoren, vergt dit een zorgvuldige verkenning naar de meest effectieve maatregelen. Daarbij betrekken we ook de suggesties en varianten die de Onderwijsraad aanreikt voor de rol van externe belanghebbenden in (horizontale) verantwoording en toezicht, zoals een «maatschappelijke raad» (2008: 55ev.).

- Het professioneel statuut versterkt de positie van docenten. In het professioneel statuut wordt de professionele ruimte van de leraar gewaarborgd en worden afspraken gemaakt over het overleg binnen instellingen tussen leraren enerzijds en bestuur en management anderzijds, bijvoorbeeld in een «lerarenraad» of onderwijsteams.
- In het openbaar onderwijs wordt steeds meer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het bestuur te verzelfstandigen. We zullen nagaan of in bestaande en voorgenomen regelgeving voldoende is verzekerd dat de gemeente een herkenbare plaats houdt in het toezicht op het functioneren van onderwijsinstellingen.
- De complexiteit van het bestuur in en rond onderwijsinstellingen is groot. Voor bestuurders en schoolleiders bestaat inmiddels een uitgebreid cursusaanbod om zich te professionaliseren in het bestuur. We gaan stimuleren dat een dergelijk cursusaanbod ook wordt ontwikkeld voor ouders, leerlingen, studenten, personeelsleden en toezichthouders.
- In het verlengde daarvan wordt voor ouders, leerlingen en studenten een voorziening in het leven geroepen die ondersteuning kan bieden voor vraagstukken op het terrein van medezeggenschap in relatie tot fusie- en schaalvraagstukken. Dit in aansluiting op het bestaande ondersteuningsaanbod voor de verschillende geledingen in medezeggenschapsorganen.
- In alle onderwijssectoren bestaan of komen «governance codes» tot stand op initiatief van de sector zelf. We zullen overleggen met de sectororganisaties of legitimatie en keuzevrijheid in de codes kunnen worden opgenomen als richtpunt voor het handelen van besturen en toezichthouders.

Externe toetsing en een variëteit aan rechtsvormen: bevorderen kleinschaligheid

Het is de vraag of in een zorgvuldig vormgegeven afwegingsproces de waarden van legitimatie en keuzevrijheid sterk genoeg kunnen worden gearticuleerd, of ouders, leerlingen, studenten en personeelsleden voldoende tegenkracht kunnen ontwikkelen. Als we een stap verder willen zetten, en verdere schaalvergroting scherper tegen het licht willen houden en waar nodig tegengaan, zijn andere oplossingsrichtingen nodig, met als in het oog springende mogelijkheid een vorm van externe toetsing. Zoals de Onderwijsraad stelt, zijn behoedzaamheid en proportionaliteit echter geboden om rekening te houden met de specifieke kenmerken van ons stelsel.

- Er komt een fusietoets. Per sector zal die verschillend worden vormgegeven, aansluitend bij de bestaande regelgeving. We starten daarvoor een wetgevingstraject dat binnen een à twee jaar tot resultaat leidt. Die tijd is nodig om een zorgvuldig besluitvormingsproces te doorlopen waarin alle belanghebbenden en uw Kamer nauw zijn betrokken. In dat traject betrekken we ook de volgende de suggesties van de Onderwijsraad (2008: 62): het aanleggen van een toetsdrempel, de beoordelingscriteria (norm en proces) en de uitvoerder van de toets. In de uitwerking richten we ons in eerste instantie op de criteria waaraan fusies moeten worden getoetst. De criteria zouden zich kunnen richten op marktaandeel en monopolievorming, of op verschillende vormen van variëteit binnen een bepaalde regio, bijvoorbeeld van besturen, van richtingen of van pedagogisch-didactische concepten, of op bovengrenzen aan de omvang van scholen en instellingen. Verder zullen we ons bezinnen op welke procescriteria moeten worden opgenomen in de toetsing. De Onderwijsraad noemt er drie: een eigen «fusie-effectrapportage» van instellingen, waarborging van variëteit in het aanbod en een afweging van mogelijke rechtsvormen. Een ander criterium is of de instellingen interne belanghebbenden (ouders en

personeel) en externe belanghebbenden (waaronder de gemeente) hebben geraadpleegd en of ze daarbij voldoende draagvlak hebben verworven. Vervolgens gaan we na wie de fusietoets het beste kan uitvoeren: een nieuwe of bestaande onafhankelijke toezichthouder, een speciale commissie of de minister. We zullen daarbij gebruik maken van de ervaringen in de zorgsector.

- Door de uitbreiding van taken en bevoegdheden of omdat de continuïteit in het gedrang komt, zien kleine besturen zich gedwongen om te fuseren. Deze situatie doet zich vooral voor in het primair en voortgezet onderwijs. Door zich te organiseren in federaties en coöperaties kunnen kleine besturen blijven bestaan. Deze besturen kunnen dan ondersteunende en facilitaire voorzieningen gezamenlijk organiseren. Een andere mogelijkheid is om kleine besturen een ruimere vergoeding te geven voor het regelen van professionele ondersteuning. Zoals de Onderwijsraad aangeeft, is uitbreiding van mogelijke bestuursvormen gewenst (2008: 61). De raad vraagt daarom om verschillende rechtsvormen als de hierboven genoemde juridisch uit te werken (2008: 63). Een andere optie is revitalisering van de verenigingsvorm. We bekijken hoe we de inzet van deze rechtsvormen in de onderwijsorganisatie kunnen bevorderen, bijvoorbeeld door goede voorbeelden te beschrijven en te verspreiden.
- Bij het denken over de maatschappelijke onderneming is de inzet onder meer om direct belanghebbenden («belangenhouders») intensiever te betrekken bij instituties met een publiek(-bekostigd) belang. Wellicht zijn elementen of ervaringen hieruit bruikbaar voor verdere maatschappelijke verankering ook in de onderwijssector. Cruciaal voor ons is daarbij dat de positie van ouders gewaarborgd blijft.

Initiatiefrecht en bekostiging: uittreden (defuseren) en in stand houden

De meest vergaande denkrichtingen maken het mogelijk om uit (gefuseerde) instellingen te stappen en om kleinere scholen in stand te houden. De kosten van deze denkrichtingen kunnen hoog oplopen. Daarom is een verkenning nodig naar de juridische en financiële gevolgen, ook voor mede-overheden, en naar de mogelijke ongewenste effecten. Verder gaan we deze mogelijkheden in de komende tijd bespreken met belanghebbenden. We verkennen welke maatregelen nodig en mogelijk zijn om uittreden te vergemakkelijken.

- De Onderwijsraad beveelt aan om de medezeggenschap verder te versterken (2008: 66). Daarom overwegen we of het mogelijk is om ouders in het primair en voortgezet onderwijs een initiatiefrecht te geven om het bestuur te verzoeken om als school zelfstandig verder te kunnen gaan en dus uit het bestuurlijke verband te treden. We vragen de Onderwijsraad hierover nader advies. Daarin vragen we de Onderwijsraad hoe het personeel betrokken kan zijn in de uitoefening van een dergelijk recht voor ouders, maar ook hoe we ongewenste effecten als oneigenlijk gebruik en misbruik kunnen voorkomen.
- In het primair onderwijs wordt naast de bestaande instrumenten voor kleine scholen meer beleidsruimte gecreëerd om de allerkleinste in dorpskernen langer in stand te houden bij voldoende perspectief. In de zojuist vastgestelde voorzieningenplanning voor het voortgezet onderwijs is zeer recentelijk meer ruimte gekomen om nevenvestigingen op te richten¹. We zullen nauwlettend volgen welke effecten deze maatregelen sorteren op de menselijke maat. Afhankelijk van de effecten van de zojuist gewijzigde regelgeving gaan we onderzoeken of *op termijn* de stichtings- of toetredingsnormen zodanig veranderd kunnen worden dat het eenvoudiger wordt voor nieuwe instellingen om toe te treden tot het stelsel, zonder dat aan kwaliteit wordt ingeboet. Centraal in dat onderzoek staat de vraag of variëteit en keuzevrijheid voor ouders, leerlingen en studenten

¹ Wet van 11 juli 2008 tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen (Stb. 2008, 296).

voldoende zijn gewaarborgd. In het primair en voortgezet onderwijs vergt dit een analyse van en discussie over de functie van de voorzieningenplanning. Daarnaast zullen we de – niet geringe – financiële consequenties in beeld brengen. Pas daarna volgt een definitieve afweging in overleg met uw Kamer over de toetredingsnormen. In het hoger onderwijs lopen experimenten met een open bestel om meer inzicht te krijgen in de effecten van toetreding van niet-bekostigde instellingen tot het stelsel. Een eerste rapportage aan de Tweede Kamer volgt in 2010. Dan ontstaat meer duidelijkheid over de vraag of een open bestel doelmatig is en de kwaliteit verhoogt. Het is overigens nu al mogelijk dat aangewezen (niet-bekostigde) instellingen een opleiding aan het Nederlands-Vlaamse Accreditatie Orgaan (NVAO) kunnen voorleggen voor accreditatie. Een geaccrediteerde opleiding van zo'n instelling maakt deel uit van het wettelijk erkende opleidingsaanbod. De Onderwijsraad (2008: 64) beveelt aan om te experimenteren met nieuwe toetreders in regio's waar bestuurlijke monopolies bestaan en om die experimenten ook open te stellen voor afsplitsingen van bestaande instellingen. Volgens de raad zouden experimenten alleen mogelijk zijn in regio's met een bestuurlijk monopolie als de keuzemogelijkheden aantoonbaar worden vergroot en het voortbestaan van bestaande instellingen niet onevenredig wordt ondermijnd. De consequenties zouden eerst moeten worden onderzocht volgens de raad. We zullen zorgvuldig nagaan of en hoe en vooral onder welke voorwaarden deze experimenten in verschillende sectoren kunnen toegepast en wat de financiële consequenties zijn, ook voor mede-overheden.

- Bekostigingsprikkelers zijn vaak de sterkste prikkels. Daarom gaan we onderzoeken of er in de huidige bekostiging elementen zitten die de menselijke maat beïnvloeden. In het basisonderwijs bestaat overigens een kleinschaligheidstoeslag die onverkort blijft gehandhaafd. We zullen nagaan of dit ook mogelijk en wenselijk is in het voortgezet onderwijs.
- De Onderwijsraad beveelt aan om een «schaaleffecttoets» in te voeren voor nieuwe beleidsvoornemens (2008: 67). We zullen nagaan of en hoe we deze suggestie kunnen inpassen in onze initiatieven om ons beleid meer evidence-based te maken.

Tot slot

Na jarenlang prikkels en veel ruimte te hebben gegeven voor schaalvergroting in alle onderwijssectoren, verleggen we nu in versterkte mate de koers. Met deze brief willen we het duidelijke signaal geven dat – met het oog op legitimatie en keuzevrijheid – schaalgrootte en schaalvergroting onderwerpen van aanhoudende zorg zijn van de regering. Het gaat ons daarbij in dit stadium vooral om het markeren van een andere denkrichting en het bieden van een nieuw perspectief. Het is onze intentie deze denkrichting met alle belanghebbenden te verkennen en genoemde ideeën in gesprek te brengen.

Daarom is deze brief geen eindpunt, maar een nieuw begin in een proces waarin we met de belanghebbenden in en rond het onderwijs en met uw Kamer tot een pakket van maatregelen willen komen waarin alle waarden

en belangen evenwichtig worden gewogen en gediend. We zullen dat overleg op korte termijn samen met alle belanghebbenden voeren.

Mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma