

De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs

Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie

Nr. 20080309/930

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

ONS KENMERK
20080309/930

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 28 november 2008

ONDERWERP
Advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*

Aan de Minister van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

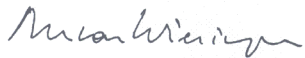
Mijnheer de Minister,

Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij het advies getiteld
De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs.

Fusies en schaalvergroting in het onderwijs brengen risico's met zich mee als het gaat om keuzevrijheid en maatschappelijk draagvlak (legitimatie). Het borgen van de keuzevrijheid ziet de raad primair als de verantwoordelijkheid van de overheid. Het stimuleren en faciliteren van de betrokkenheid van alle belanghebbenden bij de school/instelling, anders gezegd het voorwaarden scheppen voor en het in stand houden van de menselijke maat in het onderwijs, ziet hij als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de instellingen.

Om de keuzevrijheid te waarborgen pleit de Onderwijsraad voor de invoering van een fusietoets – met een toetsingsdrempel, een toets op variëteit en een fusie-effectrapportage waarin de fusie afgewogen wordt tegen alternatieven. Daarnaast vraagt de raad aandacht voor het bewaken van de variëteit van openbaar en bijzonder onderwijs en de mogelijkheid van experimenten met nieuwe toetreding. Ook voor de verbetering van het maatschappelijk draagvlak doet de raad aanbevelingen.

Namens de Onderwijsraad,



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



Drs. A. van der Rest
Secretaris

ONDERWIJS **raad**

NASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding en aanleiding	10
1.1 Aanleiding: behoefte aan verheldering van de stelselverantwoordelijkheid van de minister rond de bestuurlijke ontwikkeling	10
1.2 Adviesvraag: op welke wijze kan de overheid keuzevrijheid en legitimatie waarborgen?	13
1.3 Aanpak en opbouw advies	14
2 Bestuurlijke ontwikkeling: cijfers en toetsing	15
2.1 Grootte van instellingen en besturen: ontwikkelingen en effecten	15
2.2 Schaalvergroting in cijfers: ontwikkelingen per sector	18
2.3 Twee toetsingscriteria van de raad rond bestuurlijke ontwikkeling	26
3 Waarborgen keuzevrijheid: oplossingen	30
3.1 Huidige regelgeving rond (bestuurlijke) fusies in het onderwijs	30
3.2 Verenigbaarheid fusietoets met de vrijheid van inrichting	35
3.3 Vooraf toetsen van voorgenomen fusies: verschillende opties	37
3.4 Taak minister in voldoende aanbod van openbaar onderwijs	44
3.5 Keuzevrijheid vergroten door experimenten met nieuwe toetreding en verzelfstandiging	47
3.6 Schaaffecttoets bij nieuw beleid, wet- en regelgeving	49
3.7 Vermindering stapeling toezichthouders en toetsende instanties	50
4 Versterken legitimatie: oplossingen	51
4.1 Inhoudelijke legitimatie: verschillende variëteiten mogelijk maken	51
4.2 Procedurele legitimatie: versterken bestaande geledingen	53
4.3 Bestuurlijke ontwikkeling en legitimatie	57
5 Aanbevelingen	60
5.1 Behoefte aan verheldering van de stelselverantwoordelijkheid van de minister rond de bestuurlijke ontwikkeling	60
5.2 Aanbevelingen tot waarborgen van keuzevrijheid	62
5.3 Versterken en borgen legitimatie van schoolbesturen	65
5.4 Schaaffecttoets bij nieuw beleid, wet en regelgeving	67
5.5 Vermindering stapeling toezichthouders en toetsende instanties	67
Bijlage 1: Adviesvraag	73
Bijlage 2: Ontwikkelingen in cijfers per sector	79
Bijlage 3: Bestuurlijke kaarten primair onderwijs	85

Samenvatting

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

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

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

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

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

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

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

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

Waarborgen keuzevrijheid

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

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

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

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

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

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

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

Versterken legitimatie

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

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

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

Schaaleffecttoets bij nieuw beleid, wet- en regelgeving

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

Vermindering stapeling toezichthouders en toetsende instanties

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

1 Inleiding en aanleiding

Sinds het proces van autonomievergroting in het onderwijs midden jaren tachtig in gang is gezet heeft zich een eigen dynamiek ontwikkeld. De bijbehorende bestuurlijke schaalvergroting heeft belangrijke positieve effecten op het onderwijs, maar draagt ook een aantal risico's in zich. Om deze risico's te beheersen en ongewenste effecten in de toekomst te voorkomen is het tijd om de stelselverantwoordelijkheid van de minister opnieuw te definiëren.

1.1 **Aanleiding: behoefte aan verheldering van de stelselverantwoordelijkheid van de minister rond de bestuurlijke ontwikkeling**

Decennia van bestuurlijke ontwikkelingen

In de afgelopen twee decennia heeft de overheid de autonomie van onderwijsinstellingen vergroot. Dit proces is gepaard gegaan met fusies en schaalvergroting, die in veel gevallen overigens door dezelfde overheid zijn aangejaagd. De bijbehorende bestuurlijke schaalvergroting heeft belangrijke positieve effecten op het onderwijs, maar draagt ook een aantal risico's in zich.

De risico's (en de kansen) op het gebied van kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid en sociale cohesie heeft de Onderwijsraad al in twee eerdere adviezen (*Bureaucratisering in het onderwijs (2004)* en *Variëteit in schaal (2005)*) besproken. De Onderwijsraad ziet echter ook belangrijke risico's op het gebied van keuzevrijheid en legitimatie als twee essentiële kenmerken van ons onderwijsstelsel. In dit derde en afrondende rapport over aspecten van schaalvergroting en autonomie gaat de raad in op het signaleren en voorkomen van risico's op deze gebieden, de rol van de overheid daarin en het instrumentarium dat de overheid nodig heeft om risico's te voorkomen of ongewenste gevolgen te redresseren.

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

Zowel op het gebied van keuzevrijheid als op het gebied van legitimatie zijn er een aantal indicaties van mogelijke risico's. Als het gaat om keuzevrijheid leidt de bestuurlijke schaalvergroting in bepaalde gebieden en sectoren tot onnodige monopolievorming. Bovendien constateert de raad dat de ook de variëteit aan bestuursvormen afneemt: één model dreigt in toenemende mate dominant te worden voor alle onderwijssectoren: de stichting met een raad van toezicht en een college van bestuur. Bestuursvormen waarin ouders kunnen participeren, zoals de verenigingsvorm, staan onder druk. Ook bestaat het risico dat het aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs verschaalt als gevolg van regionale fusies in de vorm van samenwerkingsbesturen. Tot slot kan – door

efficiency overwegingen ingegeven - uniformering van de pedagogisch-didactische aanpak in grootschalige besturen en instellingen plaatsvinden. Formeel gezien heeft de medezeggenschapsraad hier een instemmingsrecht.

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

De overheid heeft in de optiek van de raad een eigen, aan artikel 23 van de Grondwet te ontleen, onvervreembare rol in het bewaken van de kwaliteit van het stelsel als geheel. Omdat hier wezenlijke stelselkenmerken in het geding zijn, is de overheid als eerste verantwoordelijk voor het voorkomen en repareren van risico's als het gaat om het waarborgen van keuzevrijheid en legitimatie.

Tegelijk zal de overheid recht moeten en willen doen aan de autonomie van de instellingen en het zelfregulerende vermogen van de sector als geheel. Om haar rol adequaat te kunnen vervullen, heeft de overheid een adequaat instrumentarium nodig om zowel preventief als curatief te kunnen optreden.

Bestuurlijke ontwikkeling en maatschappelijk onbehagen

Het advies analyseert twee lagen: de voorzieningenlaag (de school of de locatie) en de bestuurlijke laag. Door bestuurlijke schaalvergroting wordt de afstand tussen deze lagen vaak groter. Deelnemers en ouders zijn primair geïnteresseerd in de voorzieningenlaag, maar juridisch gezien liggen de meeste bevoegdheden bij de bestuurlijke laag.

Aankondiging van een (bestuurlijke) fusie brengt bij zowel de politiek als de werkvloer de gemoederen danig in beweging. Zo stelt het rapport van de commissie-Dijsselbloem de bestuurlijke schaalvergroting ter discussie: "Bestuurlijke schaalvergroting draagt het risico in zich van afstandelijk bestuur. Grote conglomeraten van scholen zijn ontstaan. Draagvlak voor van bovenaf genomen beslissingen komt dan al snel onder druk. De verbinding tussen de praktijk van de professionals in het onderwijs enerzijds en management en bestuur anderzijds dreigt dunner te worden".¹

Het politieke onbehagen komt ook tot uiting in kamervragen die in 2008 gesteld zijn over een aantal voorgenomen fusies in verschillende onderwijssectoren.² In oktober 2008 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de regering verzocht wordt voorstellen te doen voor een fusietoets in het onderwijs en tot die tijd een fusiestop in te stellen.³

Hoewel de discussie veel te maken heeft met (vermeende) relaties tussen schaalgrootte en kwaliteit, zal dit advies het kwaliteitsaspect niet als aangrijpingspunt kiezen. Er is geen eenduidige relatie tussen schaal en kwaliteit. Schaalvergroting kan bedrijfsmatige en onderwijskundige schaalvoordelen kan hebben, maar vanaf een zekere grootte kunnen

¹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008, p.140.

² Zie bijvoorbeeld de vragen van het lid Depla over de fusie van grote roc's (5 maart 2008), de leden De Rooij en van Dijk over het fusievoornemen van twee mbo-instellingen (11 september 2008), het lid Van Dijk over schaalvergroting, en het voornemen om het Amstelveen College onder te brengen bij een groot schoolbestuur (25 september 2008).

³ Motie van de leden Jasper van Dijk en Depla, 30 september 2008; TK 2008-2009, 31 135, nr. 11.

ook schaalnadelen optreden. Er zijn weinig aanknopingspunten voor een 'optimale' schaal, zoals de raad eerder al heeft vastgesteld.⁴

De minister geeft aan dat de grootste schaal, namelijk één school voor het hele land, niet wenselijk is. Voor veel typen scholen zullen echter 100 leerlingen te weinig zijn om alle expertise in huis te hebben en alle gewenste variëteiten aan te bieden. De optimale schaal zit daar volgens hem ergens tussenin.⁵ Schaalgrootte is bovendien een diffuus begrip, dat nadere specificatie vraagt: grootschalige bestuurlijke eenheden kunnen bijvoorbeeld samengaan met kleinschalige onderwijsvoorzieningen. Ook in de zorg bestaan bijvoorbeeld aanwijzingen dat fusies en bestuurlijke schaalvergroting samen kunnen gaan met behoud van het aantal lokaties.⁶

Daar komt bij dat de schaalvergroting in het onderwijs voor een belangrijk deel door de politiek bewust is bevorderd. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw werd schaalvergroting gezien als een middel om bestuurlijke drukte te verminderen en de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs te verbeteren. Mede om die redenen werd de vorming van scholengemeenschappen en roc's (regionale opleidingen centra) door de overheid expliciet gestimuleerd. De laatste jaren is de overheid enigszins teruggekomen op dit beleid, maar wordt schaalvergroting soms nog steeds impliciet aangemoedigd, bijvoorbeeld door invoering van lumpsumbekostiging. Ook werd een groeiend aantal maatschappelijke taken op het bord van de school gelegd (bijvoorbeeld de invoering van rugzakjes voor zorgleerlingen), nog los van de toenemende verantwoordingsverplichtingen waar scholen mee worden geconfronteerd. Dat deze ontwikkelingen gepaard zijn gegaan met bestuurlijke schaalvergroting, is dan ook niet verwonderlijk. Door deze ontwikkeling is de professionaliteit in veel onderwijsinstellingen in ieder geval zeker versterkt. Bestuurlijke schaalvergroting kan het bovendien mogelijk maken maakt het in een aantal gevallen bijvoorbeeld kleinschalige vestigingen in stand te houden, die zelfstandig niet zouden kunnen blijven bestaan. Ook de kosten van inkoop en ict-voorzieningen kunnen door schaalvergroting vaak aanzienlijk omlaag gaan.

Naast positieve effecten zoals professionalisering en het behalen van bestuurlijke en financiële schaalvoordelen brengt bestuurlijke schaalvergroting ook een aantal risico's voor het stelsel met zich mee. Zo is in een aantal gevallen sprake van een sterke machtsconcentratie en monopolievorming, waarbij een vermindering van de keuzevrijheid (voor ouders/leerlingen en leraren/docenten) het gevolg kan zijn: er is maar één reële aanbieder, er is maar één reële werkgever waaruit 'gekozen' kan worden.⁷

Uitgangspunten

In het kader van het hele decentralisatieproces van de afgelopen decennia heeft de overheid, terecht, veel ruimte gegeven aan de instellingen en weinig regie gevoerd om eventuele risico's te voorkomen. Het moment is nu gekomen een specifiek instrumentarium te ontwikkelen dat is gericht op het beheersen van die risico's. Een deel daarvan ligt binnen de verantwoordelijkheid en het bereik van de schoolleiding en de direct betrokken belanghebbenden (kwaliteit, managementstijl, enzovoort). Hier zou de overheid niet vooraf moeten toetsen, maar zich in het kader van haar verantwoordelijkheid voor het totaal wel achteraf moeten laten informeren. Voor een ander deel is de overheid echter bij uitstek verantwoordelijk, namelijk wanneer het gaat om de variëteit in het aanbod en de legitimatie. Anders gezegd: de opties die deelnemers

⁴ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2005.

⁵ Kamerdebat naar aanleiding van het rapport van de commissie-Dijsselbloem, 18 juni 2008.

⁶ Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, 2008.

⁷ Wanneer een bevoegd gezag een hele regio bestrijkt, kan deze bijvoorbeeld een schoolgrenzenbeleid vaststellen; het effect kan zijn dat ouders dan niet de school kunnen kiezen van hun (eerste) voorkeur.

en werknemers hebben om te stemmen met de voeten of hun stem te laten horen (respectievelijk 'exit' en 'voice').⁸

De raad heeft in eerdere adviezen (*Wat scholen vermogen*, 2002b en *Variëteit in schaal*, 2005) het punt van bestuurlijke variëteit geagendeerd en zich voorstander verklaard van geconditioneerde 'opting out'. Principieel gaf de raad aan een voorstander te zijn van het naast elkaar bestaan van verschillende aanbieders in een bepaald voedingsgebied. Hierbij is ook van belang het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs ('mixed authority arrangement') als minimale mate van bestuurlijke variëteit in het onderwijs. De keuzevrijheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs is grondwettelijk geboden.

Daarnaast hecht de raad belang aan de legitimatie van school(stichting)besturen (checks and balances, bestuurlijke betrokkenheid). Ook ziet de raad risico's bij fusies van onderwijsinstellingen met organisaties uit andere sectoren (bijvoorbeeld zorg, welzijn, woningbouw) door conflicterende doelstellingen, verlies aan specificiteit of vermenging van publiek en private geldstromen in het geval van fusies met particuliere instellingen.

Voor het realiseren van de menselijke maat in het onderwijs lijkt het vanuit beleidsoogpunt kansrijker om te kijken naar keuzevrijheid en legitimatie, dan naar het bepalen van een mogelijk optimale schaal. Keuzemogelijkheden voor deelnemers en docenten bieden waarschijnlijk en betere garantie voor onderwijs op maat dan het afdwingen van specifieke organisatorische oplossingen. Dit advies gaat daarom met name in op de instrumenten die de overheid heeft om keuzevrijheid van deelnemers en leraren/docenten en de legitimatie van onderwijsbesturen te waarborgen.

De aanbevelingen van dit advies richten zich op twee hoofdactoren. Enerzijds is de minister aan zet om enkele wettelijke maatregelen te nemen om – waar nodig – de keuzevrijheid en legitimatie te waarborgen, bijvoorbeeld in de vorm van een fusietoets en experimenten met toetreding van nieuwe scholen. Anderzijds moet de sector de gelegenheid worden geboden om middels zelfregulering te komen tot voorstellen voor verbetering van de interne en externe legitimatie, bijvoorbeeld door het versterken en eventueel uitbreiden van de medezeggenschap en een grotere rol van de raad van toezicht. Een en ander is ook afhankelijk van de onderwijssector waar dergelijke maatregelen genomen moeten worden.

1.2 Adviesvraag: op welke wijze kan de overheid keuzevrijheid en legitimatie waarborgen?

In dit advies staat de volgende vragen centraal. Welke verantwoordelijkheden heeft de Minister om keuzevrijheid en legitimatie te waarborgen, zowel op het niveau van de voorzieningen als op het niveau van de besturen? Een vervolgvraag is welke instrumenten de Minister voor het waarborgen van keuzevrijheid en legitimatie kan hanteren. Daarbij heeft de minister van OCW de raad verzocht om aandacht te besteden aan de aard en de waarde van een fusietoets en interne en externe verzelfstandiging als middelen om een optimale besturenstructuur van het onderwijs te realiseren. Tevens zou het advies moeten ingaan op de vraag hoe de legitimatie van grootschalige besturen gewaarborgd kan worden.

De vragen van dit advies hebben betrekking op alle sectoren. Gezien de recente fusie-ontwikkelingen ligt de focus echter met name bij het primair en voortgezet onderwijs en

⁸ Hirschman, 1970.

het middelbaar beroepsonderwijs. De brief met de formele adviesvraag is te vinden in bijlage 1.

1.3 Aanpak en opbouw advies

Aanpak

In het kader van dit advies is opnieuw literatuuronderzoek gedaan naar schaalvergroting en bestuurlijke ontwikkelingen in het onderwijs. Daarnaast heeft de raad onderzoek laten verrichten door het Cfi (Centrale Financiën Instellingen) naar de ontwikkeling van het aantal actieve besturen per gemeente in het primair en voortgezet onderwijs in de afgelopen tien jaar. Ook zijn onderzoekers geraadpleegd op het gebied van het bestuur en de organisatie van het onderwijs, evenals experts op het terrein van voorzieningenplanning en van mededinging in andere sectoren. Verder zijn uiteraard gesprekken gevoerd met de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie), met betrokkenen en belanghebbenden uit verschillende onderwijssectoren: bestuurders en schoolleiders en leraren/docenten en ouders.

Opbouw

Hoofdstuk 2 gaat in op de ontwikkelingen op het niveau van het bestuur en de voorzieningen in de verschillende onderwijssectoren. Hoofdstuk 3 en 4 gaan in op de mogelijkheden om de keuzevrijheid respectievelijk legitimatie te versterken. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet.

2 Bestuurlijke ontwikkeling: cijfers en toetsing

De overheid stimuleert al twintig jaar schaalvergroting in het onderwijs, en met succes. In alle sectoren is het aantal scholen afgenomen. 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) schaalvergroting van de voorzieningen (met uitzondering van het middelbaar beroepsonderwijs). Daarbij gaat het in meeste gevallen om fusies binnen een denominatie zodat een zekere mate van bestuurlijke variëteit gewaarborgd blijft. Op een aantal plaatsen is echter sprake van lokale bestuurlijke monopolies in po en vo door de vorming van samenwerkingsbesturen. Verder vinden tegenwoordig ook fusies of bestuurlijke samenwerking plaats buiten de onderwijskolom (bijvoorbeeld met kinderopvanginstellingen of woningbouwcorporaties). Ook intersectorale fusies (voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) vinden meer ingang.

2.1 Grootte van instellingen en besturen: ontwikkelingen en effecten

Het advies behandelt zoals gezegd twee lagen: de voorzieningenlaag (scholen en locaties) en de bestuurlijke laag. Door bestuurlijke schaalvergroting wordt de afstand tussen deze lagen vaak groter. Deelnemers en ouders zijn primair geïnteresseerd in de voorzieningenlaag, leraren/docenten hebben belang bij beide lagen (als werkomgeving en als werkgever), maar juridisch gezien liggen de meeste bevoegdheden bij de bestuurlijke laag.

Deze paragraaf begint met een kort overzicht van het gevoerde beleid in de afgelopen decennia en de onderliggende motieven. Dit globale overzicht heeft met name betrekking op primair en voortgezet onderwijs. In de volgende paragraaf wordt per sector nader ingegaan op de ontwikkelingen rond de grootte van instellingen en besturen.

Twintig jaar schaalvergrotingsbeleid: motieven en meerwaarde

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 behalen van financiële schaalvoordelen. 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 risicodekking. Welke kansen en belemmeringen dit biedt voor kleinschalig onderwijs, verschilt echter van sector tot sector. Ook hangt samen met de specifieke bekostigingsvoorwaarden, stichtings- en opheffingsnormen en huisvestingsverordeningen.

Tot 2004 heeft de overheid schaalvergroting in het voortgezet onderwijs zelfs actief bevorderd door stimulerende maatregelen voor scholengemeenschapsvorming. Daarnaast heeft de overheid diverse taken zoals personeelsbeleid en gebouwbeheer met de

bijbehorende (financiële) risico's stapsgewijs overgedragen aan de instellingen. Instellingen en scholen zijn meestal alleen in staat om deze risico's op te vangen als ze op een bedrijfsmatige manier gaan werken in grotere bestuurlijke eenheden. Dit vereist in veel gevallen ook een professionalisering van bestuur en management.

Een derde motief was decentralisering en deregulering. De rijksoverheid plaatste zich meer op afstand om besturen en instellingen de ruimte te geven voor eigen autonomie en eigen beleidsvoering.

De motieven van de centrale overheid om de schaal te vergroten tonen een sterk geloof in de voordelen. Naar het oordeel van de raad is er bij de overheid niet altijd voldoende besef geweest van de nadelen die er aan schaalvergroting kleven.

Voor- en nadelen van aanzienlijke schaalgrootte

1. 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).
- Meer loopbaan- en professionaliteitsmogelijkheden voor het personeel.
- Optimalere inzet van docenten in het onderwijs.
- Verbetering huisvesting.

2. Nadelen van aanzienlijke schaalgrootte kunnen zijn:

- Doelmatigheidsverlies bij doorgeschoten schaalvergroting. Het mechanisme van budgetmaximalisatie kan zorgen voor verdere schaalvergroting, ook al wegen marginale baten niet meer op tegen de marginale kosten (van coördinatie).
- Beperking van keuzemogelijkheden qua aanbod voor deelnemers/ouders.
- Risico van anonimiteit en verminderde betrokkenheid van ouders, deelnemers, personeel en afnemers (teloorgang van de menselijke maat).
- Verminderde invloed op de besluitvorming van ouders, deelnemers en personeel.
- Grote concentratie van leerlingen (met name in voortgezet onderwijs en de sector van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) kan overlast voor omgeving veroorzaken.
- Ontbreken van legitimatie en controle in het geval van lokale of regionale monopolies.
- Toenemende complexiteit van het afstemmen en managen van de primaire processen wordt moeilijker.

Meerwaarde van fusies: horizontale schaalvoordelen, verticale schaalvoordelen en scopevoordelen

Het belangrijkste motief voor schaalvergroting is het behalen van schaalvoordelen. Onderstaande passages geven een beeld van de literatuur op dit gebied, aangevuld met voorbeelden uit het onderwijsveld.⁹ Van schaalvoordeel is sprake wanneer een organisatie door schaalvergroting de kosten per leerling kan verlagen door een betere benutting van de productiemiddelen (bijvoorbeeld door vaste kosten over meer leerlingen te verdelen).

⁹ Gebaseerd op een literatuuroverzicht van Schenk (2007) en gesprekken met deskundigen uit het onderwijsveld.

Van scopevoordeel is sprake wanneer schaalvoordelen worden behaald door (verticale of horizontale) diversificatie, zoals het aanbieden van andere vormen van onderwijs of andere vormen van dienstverlening.

Horizontale schaalvoordelen doen zich voor wanneer organisaties hun productie uitbreiden (bijvoorbeeld wanneer een school fuseert met een andere school in dezelfde onderwijssector). Dergelijke fusies vergroten de efficiëntie zolang de kosten per leerling kunnen worden verlaagd en een minimaal efficiënte schaal wordt bereikt. Deze horizontale schaalvoordelen lijken in het algemeen echter vrij snel uitgeput, zodat het twijfelachtig is of grote horizontale fusies kunnen leiden tot betere prestaties.

Helaas zijn er weinig studies gedaan naar de minimale efficiënte schaal in verschillende onderwijssectoren. Een snelle berekening suggereert echter dat dit voor een basisschool rond de 200 leerlingen (8 klassen van 25 leerlingen) zou kunnen liggen. Voor het voortgezet onderwijs is dit lastiger omdat dit mede afhankelijk zal zijn van niveaus, vakken en profielen, maar voor een mavo-/havo-/vwo-school zal dit al snel in de orde van minimaal 750 leerlingen liggen (van 200 + 250 + 300 uitgaande van jaargangen van minimaal 2 klassen van 25 leerlingen), nog afgezien van eventuele vaste bedrijfsvoeringskosten, die volgens bestuurders al snel een minimale omvang in de orde van circa 1.000 leerlingen vereisen.

Naast deze schaalvoordelen op organisatieniveau zijn bestuurlijke schaalvoordelen mogelijk door het beheer van meerdere vestigingen. Volgens vo-bestuurders is onderwijs op kleinschaligere locaties alleen mogelijk binnen een groter bestuurlijk verband met minimaal enkele duizenden leerlingen.

Er zijn uiteraard grenzen aan het aantal vestigingen dat efficiënt kan worden beheerd. Dit geldt ook voor het onderwijs. Naar het optimale aantal locaties in het onderwijs is echter nog nauwelijks onderzoek gedaan. Het valt te verwachten dat dit mede zal afhangen van de schoolsoort en verschillen tussen locaties. In andere sectoren zijn dergelijke studies overigens wel verricht, een optimale elektriciteitsproducent zou bijvoorbeeld circa tien locaties efficiënt kunnen besturen.

Daarnaast kunnen zich in theorie verticale schaalvoordelen voordoen bij fusies tussen verschillende onderwijssectoren (bijvoorbeeld primair en voortgezet onderwijs) door lagere transactiekosten. Daar staat tegenover dat verticale integratie kan leiden tot vermindering van de flexibiliteit en een zwakkere prikkel tot innovatie.

Tot slot kunnen scopevoordelen worden behaald door diversificatie, bijvoorbeeld door fusies met andere maatschappelijke organisaties (zoals kinderopvang of welzijn). Op die manier kan een organisatie risico's afdekken (bijvoorbeeld van fluctuerende leerlingaantallen) of op een goedkope manier combinaties van dienstverlening aanbieden (bijvoorbeeld naschoolse opvang).

In de praktijk blijken dergelijke sectoroverschrijdende organisaties vaak moeilijk bestuurbaar te zijn, waardoor extra coördinatiestructuren nodig zijn. In het algemeen lijken de kosten van diversificatie niet op te wegen tegen de opbrengsten.

Eerdere adviezen van de raad over schaalvergroting

Het erkennen van de nadelen en onvolkomenheden van kleinschaligheid is volstrekt iets anders dan een bewieroking van ongeremde schaalvergroting, aldus de raad in zijn advies *Wat scholen vermogen* (2002b). Er is in het proces van schaalvergroting van besturen en soms van scholen een moment waar voortgaande schaalvergroting geen aanwijsbaar maatschappelijk oogmerk meer dient. De verhoging van de efficiëntie die in eerste

instantie met een grotere schaal samengaat ('economies of scale'), kent op een bepaald moment een omslagpunt, al is dat punt zeker niet voor alle scholen en besturen in alle omstandigheden hetzelfde.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de bewindslieden bezien was toen, en is nu zes jaar later nog steeds, de vraag aan de orde op welke manieren zij direct en indirect in dit proces van schaalvergroting zouden moeten opereren. Het is ondenkbaar dat de minister ineens alle schaalvergroting stopzet; sterker nog, die schaalvergroting wordt via allerlei beleidsmaatregelen nog steeds bevorderd (zoals via samenwerking tussen vmbo en mbo, de overdracht van financiële risico's zoals de reïntegratie van ziek personeel, zorgarrangementen). Aan kleinschalige besturen zitten ook evidente nadelen en risico's in de sfeer van continuïteit (één zieke leraar drukt zwaar op het budget en het team). Fuserende instellingen en besturen doen er goed aan zelf een eigen bewuste 'schaaleffecttoets' te hanteren, waarin voordelen en systematisch nadelen worden afgewogen.

Er wordt bestuurlijk gefuseerd, maar wie neemt het initiatief en met welke argumentatie? 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) beredeneerde de raad vanuit ervaringen in de onderwijspraktijk, dat als gevolg van de schaalvergroting de keuzevrijheid van de deelnemer is ingeperkt. Deelnemers voelen zich onvoldoende betrokken bij en vertegenwoordigd in de organisatie, en dat betekent dat de sociale cohesie tussen personeel en leerlingen/studenten onder druk komt te staan.

De raad constateerde daarop voortbouwend in zijn advies *Variëteit in schaal* (2005), dat er lang niet altijd harde bewijzen zijn voor de negatieve effecten van schaalvergroting op de kwaliteit van het onderwijs, maar dat met name er steeds meer aanwijzingen zijn dat de positie van verschillende betrokkenen in het onderwijs verzwakt.

2.2 Schaalvergroting in cijfers: ontwikkelingen per sector

Het hierboven geschetste beleid heeft in de meeste sectoren tot een zichtbare schaalvergroting geleid. Kleuterscholen en lagere scholen zijn opgegaan in basisscholen, 'klossen' (opleiding tot kleuterleidster) en pedagogische academies in pabo's. In het voortgezet onderwijs zijn scholengemeenschappen gevormd van vmbo tot en met gymnasium. Het middelbaar beroepsonderwijs, het leerlingwezen en de bve bestaan vrijwel alleen nog als onderdeel van roc's (regionale opleidingen centra). Ook in het hoger beroepsonderwijs zijn opleidingen geconcentreerd. Hogere technische scholen en sociale academies gingen op in hogescholen. De universiteiten vormen een uitzondering in de schaalvergrotingsoperaties.

Primair onderwijs: grotere besturen, gelijkblijvend aantal scholen

In het primair onderwijs begon de schaalvergroting in 1985 met de invoering van de WBO (Wet op het basisonderwijs). De operatie *Toerusting & Bereikbaarheid*¹⁰ relateerde de opheffingsnorm aan de leerlingendichtheid per gemeente en dwong zo schaalvergroting af. Financiële stimulering vond plaats door de regeling *Stimuleringsbijdrage Bestuurlijke*

¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1991.

Krachtenbundeling. Deze regeling beoogde via bestuurlijke krachtenbundeling het beleidsvoerende vermogen van de scholen te versterken en tegelijkertijd de bekostigingssystematiek te vereenvoudigen. Dit zou moeten leiden tot voordelen op het gebied van personeels- en werkgelegenheidsbeleid, materieel beheer en efficiëntie van de organisatie van bestuur en management.¹¹ Bovendien zouden bij een toenemend aantal scholen per bestuur de kosten per school afnemen, doordat vaste lasten, die onafhankelijk zijn van het aantal scholen, gelijk blijven.

In de afgelopen tien jaar is het aantal basisscholen nagenoeg gelijkgebleven, maar is het aantal besturen met een derde afgenomen.¹² Het aantal basisscholen en de gemiddelde vestigingsgrootte is dan ook constant en ligt iets boven de tweehonderd leerlingen. Circa 7% van de leerlingen zit op een vestiging met meer dan vijfhonderd leerlingen.¹³

De bestuurlijke variëteit in het primair onderwijs lijkt in de meeste gevallen op dit moment nog voldoende gegarandeerd. Het aantal besturen is tussen 1999 en 2006 weliswaar fors gedaald, van 2.100 naar 1.400.¹⁴ In de meeste gevallen gaat het daarbij om fusies tussen scholen van dezelfde denominatie zodat binnen de meeste gemeenten nog steeds besturen van verschillende denominaties actief zijn. Een zorgelijke ontwikkeling is de groei van het aantal gemeenten waar al het basisonderwijs fuseert tot één samenwerkingsbestuur, ook wanneer daarvoor niet direct een demografische noodzaak lijkt te bestaan.¹⁵ Voorbeelden van dergelijke gemeenten met één bestuur zijn Landgraaf, Venray en Wijchen.

In reactie op de invoering van lumpsumbekostiging per 1 augustus 2006 is echter sprake van een voortgaande bestuurlijke fusiebeweging in het primair onderwijs, zodat de bestuurlijke schaal in het primair onderwijs naar verwachting nog verder zal toenemen. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de (financiële) risico's die gepaard gaan met autonomievergroting. 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 complexere wordende administratie te verzorgen en de bijbehorende financiële risico's af te dekken

In bepaalde regio's vinden ook fusies plaats onder druk van demografische ontwikkelingen. In Limburg vinden bijvoorbeeld in toenemende mate fusies plaats tussen openbaar en bijzonder onderwijs in een samenwerkingsbestuur als gevolg van dalende leerlingaantallen.¹⁶ In andere regio's (zoals de regio Haaglanden) vinden echter vergelijkbare ontwikkelingen plaats, zonder dat daar direct een demografische noodzaak aan ten grondslag lijkt te liggen. Uitschakeling van concurrentie is mogelijk ook een motief.

¹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997.

¹² Noordhoff Uitgevers, 2008.

¹³ Een gedetailleerd overzicht van de cijfermatige ontwikkelingen is te vinden in bijlage 2.

¹⁴ Als gevolg van de invoering van de lumpsumbekostiging in het primair onderwijs valt echter nog een verdere bestuurlijke schaalvergroting te verwachten.

¹⁵ Volgens cijfers van het Cfi is het aantal gemeenten waar alle scholen onderdeel zijn van één (samenwerkings)bestuur, in 10 jaar gestegen van 25 naar 28, ondanks het feit dat tegelijkertijd gemeentelijke herindelingen hebben plaatsgevonden waardoor eerder een afname te verwachten zou zijn geweest (zie ook de bestuurlijke kaarten van het primair onderwijs in bijlage 3).

¹⁶ Daarnaast zijn er ongeveer veertig scholen die zich als samenwerkingsschool affichereren. Formeel juridisch zijn deze scholen echter openbaar of bijzonder (Emmelot, Felix, Karsten & Vermeulen, 2004).

Een aparte categorie: bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar primair en voortgezet onderwijs

Binnen het openbaar onderwijs vindt een bestuurlijke verzelfstandiging ten opzichte van de gemeente plaats. Tussen 1997 en 2008 is het aandeel gemeentelijk bestuurd onderwijs gedaald van ruim 30% naar minder dan 10% in het basisonderwijs en van bijna 25% naar iets meer dan 5% in het voortgezet onderwijs.¹⁷ In de meeste gevallen wordt bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs gekozen voor onderbrenging in een stichting voor openbaar onderwijs, die vermogensrechtelijk los staat van de gemeente.¹⁸

Het meest genoemde motief voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is de wens om de dubbelrol van de gemeente als lokale overheid (voor alle scholen) en als bestuur van het openbaar onderwijs te scheiden (genoemd in respectievelijk 88% en 74% van de gevallen in primair en voortgezet onderwijs). Bestuurlijke schaalvergroting is echter ook een niet te verwaarlozen factor (voor 68% van de gevallen in primair onderwijs en 57% van de gevallen in voortgezet onderwijs).¹⁹

Voortgezet onderwijs: minder besturen en minder categorale vestigingen

In het voortgezet onderwijs was schaalvergroting, waarbij scholen worden samengevoegd en onder een bestuur komen, de afgelopen decennia een belangrijk 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 ingezet. Daarnaast heeft de invoering van de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs bijgedragen aan een verdere bestuurlijke schaalvergroting.

Doordat de bekostiging 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 wat groter dan in het primair onderwijs, doordat voor alle verschillende vakken docenten nodig zijn. 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. Maatregelen zoals die welke de verantwoordelijkheden regelen rondom het integreren van zieke leraren (de WIA, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen), die de financiële risico's voor scholen vergroten, kunnen die prikkel versterken. Ook de administratieve lasten spelen daarbij een rol, bijvoorbeeld voor het aanvragen van aanvullende subsidies, het voldoen aan arbo-voorschriften, enzovoort.

¹⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008.

¹⁸ Van Aarsen, Schoenmakers & Hoffius, 2006.

¹⁹ Van Aarsen e.a., 2006.

Uit casuonderzoek van Baarda & Smets (2005) blijkt dat het de nodige tijd kost voor instellingen om na een fusie orde op zaken te stellen. Veel aandacht gaat daarbij naar het reorganiseren van het management en naar de financiële bedrijfsvoering. Ook zijn er vaak ambities voor onderwijskundige vernieuwing zoals het bieden van doorlopend leerlijnen en andere vormen van maatwerk, maar deze krijgen vaak minder armslag dan aanvankelijk de bedoeling was. Ze zijn in ieder geval vaak minder succesvol dan verwacht. Het kost veelal enkele jaren voordat de organisatie min of meer zover is dat de top weer de volle aandacht aan het primaire proces kan wijden. De mate waarin dat gebeurt is overigens mede afhankelijk van de beleidskeuzen die de instelling daarin maakt, bijvoorbeeld wel of geen gezamenlijke onderwijskundige visie voor de hele instelling.

Sinds begin jaren negentig is in het voortgezet onderwijs sprake van een afname van zowel het aantal besturen als het aantal scholen met circa een derde. Het aantal vestigingen is minder sterk gedaald, de samenstelling van de vestigingen is wel ingrijpend veranderd. Zo is het aantal vestigingen met één schooltype tussen 1993 en 2005 bijna gehalveerd (van 661 naar 366), terwijl het aantal vestigingen met meerdere schooltypen is gestegen van 264 naar 422 (Bronneman-Helmers, 2008).

Ook bestaan grote verschillen in vestigingsgrootte. De gemiddelde vestigingsgrootte is een ruim 700 leerlingen, maar de helft van de leerlingen heeft les op een vestiging met meer dan 1.000 leerlingen en 5% zelfs op een vestiging met meer dan 2.000 leerlingen.²⁰

Bij de bestuurlijke schaalvergroting in het voortgezet onderwijs gaat het net als in het primair onderwijs vaak om fusies tussen scholen van eenzelfde denominatie, zodat de bestuurlijke variëteit gewaarborgd blijft, maar ook hier neemt het aantal gemeenten toe waar alle scholen onder één samenwerkingsbestuur vallen.²¹ In kleinere gemeenten is het voorstelbaar dat het leerlingenaantal te klein is voor meerdere scholen, maar er zijn ook grotere gemeenten waar slechts één schoolbestuur actief is. Voorbeelden van grotere gemeenten met slechts één vo-schoolbestuur zijn Deventer, Lelystad, Maastricht, Roermond en Venlo.

Ook in gemeenten met meerdere schoolbesturen is soms sprake van een sterke bestuurlijke concentratie. In Arnhem zijn bijvoorbeeld vier schoolbesturen actief, maar bij twee daarvan gaat het om relatief kleine scholen (een gereformeerde scholengemeenschap en een instelling met alleen vbo en lwoo), zodat voor de meeste leerlingen en leraren de facto de keuze beperkt is tot twee grote schoolbesturen.

Bovendien lijkt sprake van een voortgaand fusieproces, ook met aangrenzende sectoren (zoals primair onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) zonder dat daar in beginsel wettelijke beperkingen voor bestaan. Bovendien ontbreekt in de meeste gevallen een weg terug, zodat sprake is van éénrichtingsverkeer.

Voorlopig lijkt het eind van de bestuurlijke schaalvergroting nog niet in zicht. Scholen die zich lijken te onttrekken aan de bestuurlijke schaalvergroting, zijn de zelfstandige gymnasia (zie kader). De groeiende populariteit van de zelfstandige gymnasia (zie kader) is wellicht mede het gevolg van een voorkeur van ouders voor kleinschalige scholen. Tegelijkertijd is het gemiddeld aantal leerlingen van de gymnasia gestegen van 300 in de

²⁰ Een gedetailleerd overzicht van de cijfermatige ontwikkeling is te vinden in bijlage 2.

²¹ Cijfers van het Cfi laten zien dat tussen 1998 en 2007 het aantal gemeenten waar geen enkel schoolbestuur actief is, is gestegen van 109 naar 120, en het aantal gemeenten waar één schoolbestuur actief is, is gestegen van 167 naar 177 (zie bijlage 3).

jaren zeventig tot 700 in 2006. In totaal hebben de gymnasia circa 25.000 leerlingen.²² De grootste gymnasia van Nederland in Leiden en Nijmegen hebben, over kleinschaligheid gesproken, zo'n 1,500 leerlingen, waarvan in Leiden meer dan de helft uit omliggende gemeenten komt.²³ Overigens maken veel gymnasia ook onderdeel uit van een groter bestuurlijk verband, omdat zij vaak van oudsher onderdeel waren van het gemeentelijk openbaar onderwijs.²⁴

Wel is het aantal categorale gymnasia tussen 1993 en 2005 gedaald 44 naar 39.²⁵ Verder is het opvallend dat geen categorale gymnasia bestaan in steden als Eindhoven, Tilburg, Maastricht, Enschede, Almere en Lelystad.

Gymnasium steeds populairder

Niet alleen in Amsterdam zitten de zelfstandige gymnasia overvol. Ook in andere grote steden is het dringen om een plekje. Meer dan 215 aanmeldingen heeft het Christelijk Gymnasium Sorghvliet in Den Haag, terwijl er maar 145 plaatsen zijn. Ook in Utrecht en Rotterdam trekken zelfstandige gymnasia meer leerlingen dan vorig jaar. Buiten die grote steden lijkt de groei minder hard te gaan. De instroom bij gymnasia in plaatsen als Deurne, Gouda, Groningen en Arnhem is vrij constant.

Ger Smit, directeur van het Landelijk Steunpunt Zelfstandige Gymnasia, vertelt dat het aantal leerlingen op zelfstandige gymnasia al vanaf de jaren zeventig consequent stijgt, met gemiddeld 2% per jaar. „Het aantal leerlingen is onderhand verdubbeld.”

Angelike van Erp, managementassistent op het Utrechts Stedelijk Gymnasium, vreest dat dit jaar gelooft moet worden om de 120 beschikbare plaatsen te verdelen. Ze verklaart de populariteit. „Zelfstandige gymnasia zijn kleine, overzichtelijke, veilige scholen die erom bekendstaan dat ze degelijk onderwijs verzorgen”.

Trouw, 2 april 2007

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie: bestuurlijke en organisatorische schaalvergroting

Tussen 2001 en 2006 is het aantal grote bve-instellingen (met meer dan 10.000 leerlingen) gestegen van 17 naar 20, ten koste van het aantal middelgrote instellingen (5.000-10.000 leerlingen). Het aantal kleine instellingen (minder dan 5.000 leerlingen) is met 26 gelijkgebleven.²⁶ In totaal hebben de bve-instellingen meer dan 1.000 vestigingen, zodat het gemiddeld aantal deelnemers per lokatie onder de 500 ligt. Tussen opleidingen bestaan echter grote verschillen in deelnemeraantal. In de JOB Monitor ODIN 4 geven mbo-deelnemers aan, zich veiliger te voelen in een kleine onderwijsinstelling.²⁷

Sinds de vorming van de roc's in het kader van de invoering van de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) in 1996 hebben zich de nodige bestuurlijke fusies en samenwerkingsverbanden voorgedaan, en het einde daarvan lijkt nog niet in zicht. Zo

²² Elsevier.nl, vrijdag 3 maart 2006: *Gymnasia overvol door toenemende populariteit*

²³ Zie website www.gymnasiumleiden.nl, geraadpleegd 27 mei 2008.

²⁴ Bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs kiezen sommige gymnasia voor een bestaan als zelfstandige éénpitter, terwijl andere zich aansluiten bij een groter bestuurlijk verband. Zes gymnasia hebben zich bijvoorbeeld aangesloten bij de Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia (OSZG), terwijl een aantal andere gymnasia deel uitmaken van een breder lokaal of regionaal bestuur.

²⁵ Bronneman-Helmers, 2008.

²⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007.

²⁷ Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs, 2007.

kondigden onlangs het ROC Flevoland en het ROC Amsterdam aan dat zij bestuurlijk gaan samenwerken.²⁸ Andere bestuurlijke ontwikkelingen zijn samenwerkingsverbanden tussen voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, zoals de start van experimenten met een doorlopend traject vmbo-mbo-2.²⁹

In het middelbaar beroepsonderwijs vormen de roc's in veel gevallen regionale monopolies, met name buiten de Randstad. Het totaal aantal instellingen schommelt de laatste jaren rond de 60, waaronder ruim 40 roc's en 13 vakinstellingen. Toch komen roc's nog steeds geregeld in het nieuws met fusieplannen.³⁰ In een aantal gevallen gaat het daarbij echter om fusies met vo-instellingen. Dergelijke fusies worden mede bevorderd door het beleid gericht op de verbetering van de aansluiting tussen vmbo en mbo in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten.

Hoger onderwijs

In het hoger onderwijs is met name in het hoger beroepsonderwijs het aantal instellingen sterk afgenomen. In het wetenschappelijk onderwijs is het aantal instellingen daarentegen constant. Tegenover beperkte keuzemogelijkheden voor sommige opleidingen in bepaalde regio's staat meestal een ruime keus aan opleidingen op landelijk (of internationaal) niveau. Of dit voldoende is, hangt uiteraard af van de mobiliteit van de student en de docent.

Bestuurlijke schaalvergroting in hoger beroepsonderwijs lijkt tot stilstand gekomen

In het hoger beroepsonderwijs heeft in de afgelopen decennia een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Tussen 1999 en 2006 is het aantal instellingen verder gedaald van 56 naar 41 instellingen en is het gemiddelde aantal studenten gestegen van 5.200 naar ruim 8.700 (zie tabel 6). Deze instellingen bestaan echter vrijwel altijd uit meerdere opleidingen (vaak op verschillende locaties, soms geconcentreerd op een campus). Navraag bij de HBO-raad leert dat cijfers over de grootte van vestigingen helaas niet beschikbaar zijn.

In het hoger beroepsonderwijs lijkt de fusiegolf voorlopig tot stilstand gekomen. Het komt wel voor dat instellingen aanvragen indienen voor het starten van nevenvestigingen in andere plaatsen. Zo heeft de minister van OCW recent een aanvraag van de Hogeschool InHolland voor de start van een lerarenopleiding in Den Haag afgewezen op grond van de beleidsregel macrodoelmatigheid (zie kader).

Accreditatie en macrodoelmatigheidstoets hoger onderwijs, 2006-2009

Om in aanmerking te komen voor bekostiging door de overheid, moet een nieuwe opleiding aan twee vereisten voldoen:

- een toetsing van de inhoudelijke kwaliteit door de NVAO (accreditatieprocedure);
- een macrodoelmatigheidstoets door de minister van OCW, waarbij wordt afgewogen of "het nieuwe opleidingsaanbod toegevoegde waarde heeft en niet leidt tot uitholling van de bestaande voorzieningenstructuur. Toegevoegde waarde is aan de orde als meer studenten de mogelijkheid krijgen de desbetreffende studie te volgen dan met het bestaande aanbod. Ook kan het zijn dat juist geen sprake is van toegevoegde waarde. Bijvoorbeeld doordat het nieuwe, het bestaande of het gehele aanbod zo kleinschalig worden, dat onvoldoende serviceniveau naar studenten toe dreigt of de

²⁸ Persbericht ROC Flevoland, *ROC van Amsterdam en ROC Flevoland bundelen hun krachten*. www.rocflevoland.nl, 14 februari 2008.

²⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008.

³⁰ Zie bijvoorbeeld recente kamervragen van de leden De Rooij en van Dijk over het fusievoornemen van twee mbo-instellingen (11 september 2008).

levensvatbaarheid van het bestaande, het nieuwe of het gehele aanbod, in gevaar komt”.

Brief aan de Tweede Kamer met nadere informatie over effecten van accreditatie en de macrodoelmatigheidstoets hoger onderwijs, kenmerk H&OS/BL/15794, 8 april 2008

Interne schaalvergroting wetenschappelijk onderwijs door groei studenten

Het aantal instellingen is de afgelopen tien jaar gelijkgebleven, alleen de gemiddelde instellingsgrootte is gestegen van ruim 13.000 naar bijna 17.000 als gevolg van een groeiend aantal studenten. Ook hebben interne reorganisaties plaatsgevonden, waarbij bijvoorbeeld faculteiten werden samengevoegd. Deze ontwikkelingen hebben mogelijk ook enige organisatorische schaalvergroting met zich mee gebracht, maar cijfers hierover zijn niet direct voorhanden.

Tegelijkertijd hebben universiteiten initiatieven genomen om kleinschalig onderwijs te bevorderen. Daarbij gaat het om vormen van intensieve begeleiding in reguliere opleidingen, maar ook om aparte universiteitscolleges (university colleges) waar een aantal instellingen mee is gestart bij.

Bestuurlijke samenwerking in het wetenschappelijk onderwijs is beperkt gebleven tot samenwerking tussen de drie technische universiteiten (3TU) en besturenfusies met hbo-instellingen (UvA/HvA en VU/Windesheim). De laatste fusie wordt overigens per 1 januari 2009 weer ontbonden.

Verwachting voor de komende jaren: verdere bestuurlijke schaalvergroting in funderend onderwijs

Voor de komende jaren valt te verwachten dat met name in primair onderwijs, en in mindere mate ook in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, de bestuurlijke schaalvergroting zal doorzetten. In het hoger onderwijs lijkt sprake van een zekere consolidatie na de grote fusiebewegingen. Het lijkt erop dat de belangrijkste drijfveer voor professionalisering en schaalvergroting van de bestuurlijke organisatie ligt in het kunnen omgaan met de toegenomen financiële autonomie (en de bijbehorende risico's). Andere ontwikkelingen die daaraan bijdragen zijn bijvoorbeeld van demografische aard. Een veelgenoemd voorbeeld hiervan is een afname van het aantal leerlingen in bepaalde regio's (zoals Zuid-Limburg). De vergrijzing van schooldirecties en verwachte tekorten aan schooldirecteuren kunnen echter ook aanleiding geven tot fusie: bij het ontbreken van een opvolger is het onderbrengen van een school in een grote bestuurlijk verband een voor de hand liggend alternatief. Ook het dreigende lerarentekort maakt het aantrekkelijk om onderdeel te zijn van een grootschalig bestuurlijk verband dat bijvoorbeeld meer mogelijkheden biedt om docenten in huis op te leiden en op die manier eerder aan de school te binden.

Versillende op zichzelf aantrekkelijke beleidsmaatregelen hebben als neveneffect dat zij bestuurlijke schaalvergroting stimuleren. Zo leiden de maatregelen om de doorstroom van vmbo naar mbo te vergroten in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, niet alleen tot samenwerkingsverbanden maar ook tot bestuurlijke fusies tussen vo- en mbo-instellingen. Ook andere vormen van maatwerk en maatschappelijke taken zijn vaak makkelijker te organiseren in een grootschalig bestuurlijk verband. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de maatschappelijke stage en zorgarrangementen (zie onderstaand kader over de mogelijke neveneffecten van een netwerk van passend onderwijs). Verder heeft de Onderwijsraad (2004a, 2006a) in eerdere adviezen al gewezen op de bureaucratische neveneffecten van verantwoordingsverplichtingen rond bijvoorbeeld kwaliteitszorg.

Feitelijk een stelselherziening. Netwerken van scholen moeten kosten speciale leerlingenzorg drukken

Ursie Lambrechts is voorzitter van de nieuwe evaluatie- en adviescommissie passend onderwijs (ECPO). Deze adviseert over de omvorming naar een nieuw stelsel van leerlingenzorg in het onderwijs (passend onderwijs). Staatssecretaris Dijkzema wil er mee bereiken dat alle scholen straks in staat zijn ieder kind de zorg en begeleiding te geven, die het behoeft.

“De commissie-Lambrechts onderzoekt en evalueert de komende vier jaar het nieuwe stelsel van netwerken van scholen, die gezamenlijk één loket gaan voeren voor aanmelding, doorverwijzing en begeleiding van leerlingen. Van vitaal belang is dat achter die ene deur andere loketten en bureaucratieën worden afgebroken, anders heb je een drempel meer in plaats van een minder. [...] Zo moeten we er ook voor waken dat schoolbesturen zich gestimuleerd zien zo groot te worden als een netwerk, om zo toch weer alle macht te krijgen. Het gaat juist om samenwerking.

Wat is passend onderwijs?

De zorgplicht van schoolbesturen wordt, waarschijnlijk vanaf 2011, aan een netwerk overgedragen van scholen voor basis-, voortgezet en speciaal onderwijs, aangevuld met zorgvoorzieningen – met maar één loket. [...] Uiteindelijk komen er landelijk circa tachtig schoolnetwerken. De meeste regionaal georganiseerd, maar er is ook ruimte voor verbanden op onderwijskundige of levensbeschouwelijke grondslag.”

de Volkskrant, 25 augustus 2008

Het feit dat de bestuurlijke fusies in het primair onderwijs nog in volle gang zijn, valt te verklaren uit de meer recente invoering van de lumpsumfinanciering in deze sector. Andere beleidsontwikkelingen spelen echter ook een rol. Verder geven besturen aan dat sprake is van interactie met ontwikkelingen in de schaal van het lokale bestuur. Met name gemeenten, maar ook veel schoolbesturen blijken een voorkeur te hebben voor een beperkt aantal gesprekspartners op het gebied van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting. Het opereren op een vergelijkbare bestuurlijke schaalgrootte kan dat vergemakkelijken; gemeentelijke herindelingen kunnen op die manier ook aanzetten tot bestuurlijke fusies in het onderwijs. Eénpitters blijken soms van de kant van de gemeente druk te ervaren om te fuseren, terwijl omgekeerd grote schoolbesturen het juist lastig vinden om zaken te moeten doen met verschillende gemeenten (en bijvoorbeeld een voorkeur hebben voor doordecentralisatie van huisvesting).

In het voortgezet onderwijs wordt bestuurlijke fusie vaak genoemd als oplossing voor de financiële risico's die scholen lopen en om innovatie en (didactische) diversiteit op vestigingsniveau mogelijk te maken. Besturen in het voortgezet onderwijs geven aan dat het daarbij met name gaat om het financieel bijspringen wanneer een bepaalde vestiging tijdelijke problemen heeft. In het algemeen geven besturen aan dat vestigingen zichzelf op de lange termijn financieel moeten kunnen redden. Tegelijkertijd geeft een aantal besturen echter ook aan structureel middelen te realoceren van havo/vwo-afdelingen naar bepaalde vmbo-afdelingen, omdat zij die anders niet (allemaal) in stand zouden kunnen houden, terwijl ze dat wel als hun maatschappelijke taak zien. Dit suggereert een mogelijke onevenwichtigheid in de bekostiging.

In het middelbaar beroepsonderwijs lijkt de fusiegolf nog niet te einde, getuige de recente ontwikkelingen en de groeiende samenwerking tussen vmbo en mbo. Een andere gehoord motief voor bestuurlijke fusies is de wens om dure opleidingen in bijvoorbeeld techniek in

stand te kunnen houden, die een bepaalde minimale schaalgrootte vereisen. Daarnaast kunnen in het middelbaar beroepsonderwijs op termijn net als in primair en voortgezet onderwijs ook demografische ontwikkelingen in bepaalde regio's een rol gaan spelen, bijvoorbeeld in Zuid-Nederland.

In het hoger onderwijs lijkt de grote fusiebeweging achter de rug en is de verwachting dat zich op korte termijn geen grote fusiebewegingen meer zullen voordoen. Op de langere termijn is het volgens de OECD (2008) denkbaar dat meer fusies tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs zullen plaatsvinden, net als bijvoorbeeld in Finland, maar op dit moment is deze samenwerking zoals gezegd beperkt en is de verwachting niet dat die op korte termijn sterk zal toenemen.³¹

2.3 Twee toetsingscriteria van de raad rond bestuurlijke ontwikkeling

Consistente principiële lijn Onderwijsraad: variëteit, keuzevrijheid en legitimatie borgen

Twee decennia schaalvergrotingsbeleid hebben zichtbaar resultaat gehad. De schaalvergroting op het niveau van de voorzieningen is meestal beperkter geweest dan de bestuurlijke, maar ook de schaalgrootte van de voorzieningen in sommige sectoren baart 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 in beslag neemt.

De schaal van de voorzieningen in het primair onderwijs lijkt mee te vallen, afgezien van 200 vestigingen met meer dan 500 leerlingen. De schaalgrootte van de voorzieningen 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. In totaal is dat vanwege de grote schaal toch een aanzienlijk aantal leerlingen: in totaal 42.000. In de bve-sector, het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs bestaan veel grootschalige instellingen, maar 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 raad pleitte in *Variëteit in schaal* (Onderwijsraad, 2005) ervoor, de keuzevrijheid van de deelnemer en afnemer te waarborgen door de Minister een nadrukkelijke rol te geven in het toetsen van voorgenomen fusies. Criteria die de NMa in andere sectoren hanteert, zoals bijvoorbeeld de zorg, zouden hierbij als voorbeeld kunnen dienen. Een dergelijke fusietoets door de minister zou met name relevant zijn voor het hoger onderwijs, de bve-sector en het voortgezet onderwijs. Onderwijsinstellingen zullen daarbij voorgenomen fusies vooraf moeten melden, de zogenoemde meldingsplicht. Als de externe keuzemogelijkheden tussen scholen en opleidingen verminderen, worden de interne keuzemogelijkheden belangrijker. Dit maakt het waarborgen van diversiteit in het interne scholen- en opleidingsaanbod door onder meer het toezicht noodzakelijk.

³¹ Ook is voorstelbaar dat het streven naar een behoorlijke plaatsing op de wereldranglijsten van universiteiten op termijn tot andere universitaire bestuurs- of organisatievormen kan leiden.

Verder pleitte de raad voor versoepeling van regelgeving van nevenvestigingen om het beter mogelijk te maken onderwijs op maat te bieden, voor mogelijkheden voor defusie te verkennen en voor het wettelijk mogelijk maken van verzelfstandiging. Om legitimatie en degelijk onderwijsbestuur te waarborgen, stelde de raad voor om de kring van direct belanghebbenden te verbreden en in zijn algemeenheid uit te gaan van een bestuurs- en managementcultuur van bescheidenheid. De raad zal in het volgende hoofdstuk zijn eerdere adviezen verder concreet uitwerken en daarbij ook inspiratie putten uit de voorgenomen maatregelen voor bestuurlijke schaalbeheersing in de zorg.

Door schaalvergroting, deregulering en decentralisatie van verantwoordelijkheden zijn de taken van schoolbesturen ingrijpend gewijzigd, en ook zijn daardoor de eisen die aan besturen worden gesteld veranderd. Op verschillende terreinen ervaren de schoolbesturen een meer dan gemiddelde belasting. Vooral de huisvestingsproblematiek en het invulling geven aan het kwaliteitsbeleid houdt hen bezig. In het primair onderwijs komt daar de lumpsumfinanciering bij. Daarnaast ervaart een op de vier besturen een druk om de school aan allerlei maatschappelijke taken en activiteiten te laten voldoen. Turkenburg (2008) constateert dat veel schoolbesturen denken dat hun organisatievorm niet langer toereikend is, aangezien een derde van de besturen de noodzaak voelt van professionalisering, niet alleen van de directie, maar ook van het bestuur zelf. Veel besturen hebben een klassiek organisatiemodel (26%); vooral onder eenpitters, en met name die in het primair onderwijs, komt dit model voor. Wordt gekeken naar de taakverdeling tussen bestuur en directie, dan valt de terughoudende rol van het bestuur op. Schoolbesturen, zo stelt Turkenburg, zijn vooral zelf actief als het gaat om fusies of het vestigingsbeleid; op veel andere terreinen laten ze echter veel over aan het initiatief van de directie en nemen ze uiteindelijk slechts de beslissing. In die beslissingen laten ze zich vooral leiden door hun voornaamste informatiebron: de directie of, indien aanwezig, het bovenschools management. Leraren, ouders en leerlingen worden veel minder vaak gezien als een bron van informatie, en indien dat wel zo is, gaat het vaak om klachten of (negatieve) signalen. De besturen die voltijds hun taak verrichten, lijken doorgaans beter geïnformeerd. Veel besturen willen meer autonomie op het gebied van huisvesting, onderhoud en de exploitatie van het schoolgebouw. De meeste éénpitters in het primair onderwijs vinden hun huidige autonomie echter voldoende. Een deel van de besturen plaatst kanttekeningen bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Zo verwacht een ruime meerderheid dat deze zullen leiden tot meer bureaucratie.

De criteria

Keuzevrijheid

In zijn advies *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen* (2006c) gaf de raad aan, dat ons onderwijssysteem ook internationaal gezien een aantrekkelijke variëteit aan bestuursvormen kent. Deze verscheidenheid biedt scholen veel ruimte en geeft instanties veel mogelijkheden om relaties met het onderwijs aan te knopen. Het onderwijssysteem kent vele vertakkingen naar uiteenlopende maatschappelijke groepen en sectoren. Het onderwijs is kortom niet gediend bij een uniforme bestuurlijke opzet. De raad adviseerde de minister de bestuurlijke variëteit niet te verminderen en daar waar mogelijk uit te breiden. De raad constateerde dat het gevaar bestaat dat de variatie aan bestuursvormen sterk ingeperkt zou kunnen worden door de eisen van goed bestuur die aan de instellingen worden gesteld – met name in de richting van de stichtingsvorm en het raad-van-toezichtmodel. De keuze voor een bepaalde bestuursvorm dient evenwel op grond van overwegingen van vrijheid van inrichting (bijzonder onderwijs) en decentralisatie (openbaar onderwijs) aan de instellingen en gemeentebesturen te blijven. De minister werd geadviseerd de wetgeving rond goed bestuur te toetsen op de criteria

van vrijheid van inrichting en decentralisatie. De raad adviseerde de minister om daar waar mogelijk uitbreiding van toepasbare bestuursvormen in het onderwijs te onderzoeken. De raad wees in dat verband op de discussie rond bijvoorbeeld maatschappelijke ondernemingen, lerencoöperaties en scholencoöperaties, die ook voor onderwijsinstellingen interessant zouden kunnen zijn.

Bestuurlijke schaalvergroting betekent een concentratie van de zeggenschap over onderwijsinstellingen en daarmee een vermindering van de keuzevrijheid. Ook al gaat een bestuurlijke fusie lang niet altijd gepaard met vermindering van de organisatorische diversiteit, er zijn wel risico's aan verbonden, zoals vergaande uniformering bij tegenslag. Wanneer bestuurlijke schaalvergroting leidt tot monopolievorming worden besturen minder geprikkeld om diversiteit en keuzevrijheid te garanderen. Er is immers de zekerheid van een vaste leerlingenstroom. Een minimale bestuurlijke variëteit (keuze uit meer dan één bestuur) houdt besturen bij de les en biedt daarom de beste garantie voor responsiviteit van besturen en keuzevrijheid voor ouders, deelnemers en docenten.

Het uitgangspunt van de raad is dus eenvoudig: er moet iets te kiezen zijn en dus meer dan één aanbieder zijn, en de beslissing over wat er te kiezen valt moet niet alleen van bovenaf komen (een bestuursbesluit), maar zo veel mogelijk ook van onderop door keuzes van ouders, leerlingen en studenten.

Legitimatie

Een tweede risico van toenemende bestuurlijke schaalvergroting is 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 leerlingen, studenten, ouders en personeel aan dat de menselijke maat zoek raakt, dat de ervaren afstand tot de besturen van de onderwijsinstellingen groter wordt, en dat hun eigen invloed op het reilen en zeilen van de organisatie afneemt. Ook afnemers, zoals vervolgscholen en bedrijfsleven, hebben minder directe toegang tot de besluitvorming over het onderwijsaanbod, waardoor de aansluiting op de arbeidsmarkt minder goed verloopt. Dit legitimatiedeficit wordt bovendien des te prangender op het moment dat ouders weinig te kiezen hebben.

Dit aspect is verbonden met de vraag naar de bestuurlijke verhoudingen (de 'governancediscussie') in het onderwijs van de afgelopen jaren. Wie kan op welk niveau dat eigenaarschap uitoefenen? Deze vraag heeft zeker aan actualiteit gewonnen door de bestuurlijke schaalvergroting, die heeft geleid tot een zekere eenvormigheid in bestuursvormen. Steeds vaker is in het bijzonder, maar ook in het openbaar onderwijs sprake van een stichting, die geen leden mag hebben. Deze stichting wordt veelal bestuurd door een éénhoofdig bestuur en gecontroleerd door een – voor de buitenwacht niet altijd goed zichtbare – raad van toezicht. Een belangrijke principieel-democratische vraag is dan ook of het bestuur van scholen in het primair en voortgezet onderwijs niet wordt 'weggeprofessionaliseerd'. Wie komt er in de plaats van de gemeenteraad (openbaar onderwijs) of de oudervereniging (protestants-christelijk onderwijs)? Ook de 'voormalige' besturen die verder functioneren als raad van toezicht, moeten mee in de 'professionaliseringsslag', een vergoeding krijgen, voldoen aan profielen, enzovoorts. De democratische inbreng via een ledenvergadering (die weliswaar niet altijd optimaal werkte) wordt door overgang naar de stichtingsvorm formeel afgeschaft. Het raad-van-toezichtmodel wint met name terrein bij vo-besturen met meerdere scholen.

Tegelijkertijd is het de vraag of het bij de huidige autonomie en bijbehorende financiële verantwoordelijkheden anders kan. Een weg terug bestaat niet en is ook niet aan te raden. De huidige verantwoordelijkheden en bijbehorende risico's vragen om kennis en bestuursvaardigheden, die niet van een gemiddelde ouder kunnen worden verwacht en die professionalisering noodzakelijk maken. De vraag naar de legitimatie is bovendien een resultante van algemeen beleid van de achtereenvolgende kabinetten, gericht op meer autonomie van besturen, het bevorderen van (bestuurlijke) schaalvergroting en een terugtrekkende overheid. Het is dus zoeken naar een balans tussen het waarborgen van de benodigde organisatorische professionalisering én de betrokkenheid en inbreng van ouders en belanghebbenden.

Uitgaande van de in dit hoofdstuk genoemde twee criteria (behoud van keuzevrijheid en versterking van legitimatie) gaat de raad in het volgende hoofdstuk in op de mogelijkheden voor de minister om daaraan invulling te geven in het kader van zijn stelselverantwoordelijkheid. De bestuurlijke schaalvergroting kan leiden tot een verminderde betrokkenheid van ouders. Als antwoord op deze bedreigingen van de keuzevrijheid en interne legitimatie kan gedacht worden aan het toetsen van voorgenomen fusies en nieuwe waarborgmechanismen voor de inspraak van ouders.

3 Waarborgen keuzevrijheid: oplossingen

Dit hoofdstuk beziet eerst de bestaande regelgeving rond bestuurlijke fusies. Vervolgens wordt nagegaan welke instrumenten en inzet door de minister geëigend is. Dat zijn achtereenvolgens behoud van variëteit middels mogelijkheden en criteria voor een fusietoets vooraf, bewaking van gescheiden voorzieningen openbaar en bijzonder onderwijs, verruiming toetredingsmogelijkheden en interne en externe verzelfstandiging. Tot slot zijn er maatregelen mogelijk ter versterking van de interne en externe legitimatie van besturen.

3.1 Huidige regelgeving rond (bestuurlijke) fusies in het onderwijs

Terughoudend optreden wetgever vanwege inrichtingsvrijheid

De wetgever is tot nu toe terughoudend geweest met het wettelijk regelen van bestuurlijke fusies. Dit hangt samen met de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs. Een onderdeel daarvan is de vrijheid om onderwijsorganisatie naar eigen inzichten bestuurlijk-juridisch in te richten. Daaronder vallen het kiezen van een rechtsvorm (stichting of vereniging, theoretisch is ook een kerkgenootschap mogelijk), het kiezen van een bestuursvorm (zoals een raad-van-toezichtmodel of het zogenoemde one-tiermodel), de verdeling van bevoegdheden binnen de rechtspersoon (tussen bestuur, raad van toezicht, management) en tot slot de keuze voor een juridische samenwerkingsvorm. Bij dat laatste kan het gaan om een overeenkomst, een federatief samenwerkingsverband, of uiteindelijk om een juridische fusie van rechtspersonen, die in het onderwijs in het algemeen neerkomt op de overdracht van scholen aan een ander bevoegd gezag. Bij het openbaar onderwijs is de vrijheid van bestuurlijke inrichting beperkter en afhankelijk van de bestuursvorm. De gemeente heeft wel een keuze ten aanzien van de bestuursvorm (integraal bestuur, bestuurscommissie of verzelfstandiging door bijvoorbeeld een openbare rechtspersoon of stichting) Bij een openbare school die in stand wordt gehouden door een stichting, zijn wettelijke beperkingen van toepassing (de wet geeft zelf aan dat bijvoorbeeld de gemeenteraad toestemming moet geven voor ontbinding van de rechtspersoon of wijziging van de statuten, 48 lid 7 WPO). In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur kan de gemeenteraad zelfs besluiten om zelf te voorzien in het bestuur of de stichting te ontbinden (en dus de verzelfstandiging terug te draaien (artikel 48 lid 11 WPO)) Voor de variant waarbij een rechtspersoon zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt (het samenwerkingsbestuur) bevatten de WPO en de WVO ook voorwaarden, die toezien op de invloed van de (lokale) overheid op de openbare school (zie hieronder).

Het is wettelijk niet mogelijk om een school in stand te houden die zowel openbaar als bijzonder onderwijs geeft (een samenwerkingschool). Wanneer een openbare en een bijzondere school moeten fuseren, dan betekent dat dat ofwel de openbare ofwel de bijzondere school verdwijnt.

Toetsing (bestuurlijke) fusies in het primair onderwijs

Binnen het huidige wettelijk kader zijn, al dan niet expliciet, voorwaarden gesteld aan bestuurlijke en institutionele fusies in het primair onderwijs.

Bestuursoverdracht en fusie van rechtspersonen

Bij een samenvoeging van scholen die onder twee of meer bevoegde gezagsorganen vallen, kan er sprake zijn van:

- de overdracht van het bestuur van de scholen die als gevolg van de samenvoeging worden opgeheven, aan het bevoegd gezag van de overblijvende school (een zogenoemde bestuursoverdracht); of
- een fusie van de bevoegde gezagsorganen, waardoor de samen te voegen scholen onder één bevoegd gezag vallen.

De bestuursoverdracht in het bijzonder onderwijs is voor het basisonderwijs geregeld in artikel 56 van de WPO. Dit artikel bepaalt dat voor een dergelijke overdracht een notariële akte moet worden opgemaakt. In deze akte moet onder andere worden opgenomen dat het bevoegd gezag waaraan wordt overgedragen, het personeel in gelijke betrekkingen en onder dezelfde voorwaarden benoemt met ingang van de datum van samenvoeging. Verder geldt dat bij een bestuursoverdracht moet worden voldaan aan de verdere eisen die het burgerlijk recht hieraan stelt.

De overdracht van openbare scholen is geregeld in artikel 49 WPO. De instandhouding van een openbare school kan worden overgedragen aan een rechtspersoon die daartoe bevoegd is. Bij een overdracht van bijzonder naar openbaar onderwijs of andersom moet eerst omzetting plaatsvinden. In dit verband wordt verwezen naar artikel 84 van de WPO. Een openbare school moet worden omgezet in een bijzondere school, of omgekeerd. Een omzetting wordt ook wel "kleurverschieten" genoemd. Hierbij vindt een ministeriële toets plaats op basis van de stichtingsnorm. Voorts kan wat betreft het openbaar onderwijs de gemeenteraad besluiten tot een vermindering (door onder andere samenvoeging) van het aantal openbare scholen (artikel 159 WPO). De wet geeft beperkingen ten aanzien van de opheffing: Zo bepaalt artikel 153 lid 5 WPO dat "indien binnen 10 kilometer van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven en aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat, de school niet wordt opgeheven".

Ten aanzien van omzetting *van scholen* is er dus een duidelijke wettelijke beperking in de vorm van het voldoen aan de stichtingsnorm. Ook ten aanzien van de opheffing en samenvoeging van openbare scholen zijn er bepalingen van toepassing, die samenhangen met de grondwettelijke garantiefunctie van het openbaar onderwijs (artikel 23 lid 4 Grondwet). Die normeringen zijn er niet ten aanzien van bestuursoverdrachten of fusie van rechtspersonen als zodanig. Fusie van rechtspersonen (stichting x fuseert met stichting y bijvoorbeeld) is niet geregeld in de onderwijswetten (tenzij het een samenwerkingsbestuur bijzonder en openbaar onderwijs betreft, zie hieronder). Fusie van rechtspersonen is – voor zover het privaatrechtelijke rechtspersonen betreft – geregeld in het BW (Burgerlijk Wetboek, artikel 2: 308 e.v.). Het BW bevat bij fusies al een motiveringsplicht voor het bestuur van de rechtspersoon: "In een schriftelijke toelichting geeft het bestuur van elke te fuseren rechtspersoon de redenen voor de fusie met een uiteenzetting over de verwachte gevolgen voor de werkzaamheden en een toelichting uit juridisch, economisch en sociaal oogpunt" (artikel 2: 313, lid 1). Overigens zal de route van juridische fusie in het onderwijs slechts bij uitzondering worden gebruikt. Eenvoudiger is het de bestuursoverdracht te bewerkstelligen en vervolgens de 'lege rechtspersoon' te ontbinden.

Fusie openbaar en bijzonder onderwijs (samenwerkingsbestuur)

Specifiek ten aanzien van de instandhouding van openbare en bijzondere scholen onder één bestuurlijk dak is er de bepaling van artikel 17 WPO en 53c WVO. Hier is met name het toezicht geregeld van de gemeenteraad op de openbare scholen die aan de stichting zijn overgedragen. Zo kan de statutenwijziging (die nodig is bij een bestuurlijke fusie) niet

geschieden dan na goedkeuring van de gemeenteraad van de gemeente waar de openbare school is gelegen.

Sector- of brancheoverstijgende fusie toegestaan

Artikel 55 WPO bepaalt dat een bijzondere school in stand wordt gehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die zich volgens statuten of reglementen het geven onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen. Onhelder is of de doelstelling van de rechtspersoon beperkt is tot het geven van onderwijs en andere zaken zoals kinderopvang uitsluit.

De raad heeft in het advies *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs* (2006b) gepleit voor een ruimere interpretatie van het begrip 'het geven van onderwijs', in de zin dat ook het verzorgen van onderwijsgebonden opvang (leeropvang) daaronder zou moeten kunnen vallen. Los van deze ruimere interpretatie is het ook nu al mogelijk een dubbele doelstelling voor basisscholen te realiseren. Bestudering van de wetsgeschiedenis van de WBO (Wet op het Basisonderwijs, de voorloper van de WPO) leert dat de bredere doelstelling mogelijk is. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was namelijk het woord *uitsluitend* opgenomen. In de MvT werd dit echter welbewust geschrapt. De beperkte doelstelling had volgens de regering de voorkeur, maar een bredere doelstelling werd niet uitgesloten.³⁵

Voor zover het verzelfstandigd openbaar onderwijs betreft, bijvoorbeeld in de stichting volgens artikel 48 WPO, is bepaald dat de stichting zich ten doel stelt: "het in stand houden van een of meer openbare scholen, al dan niet tezamen met openbare scholen als bedoeld in de Wet op de expertisecentra of openbare scholen als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs" (WPO, artikel 48 lid 1). De stichting kan daarmee dus zowel scholen uit het primair, het voortgezet en het speciaal onderwijs in stand houden, in verschillende gemeenten. Lid 4 stelt dat het doel van zo een stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs mag zijn; brancheoverstijgende activiteiten zijn bij deze bestuursvorm, in tegenstelling tot bij het bijzonder onderwijs, uitgesloten.

Medezeggenschap en functioneren raad van toezicht bij fusie

Tijdens de plenaire behandeling van de WMS (wet medezeggenschap op scholen) werd door de leden De Vries en Lambrechts een amendement ingediend, dat ertoe leidde dat de medezeggenschapsraad voor het aangaan van fusies een instemmingsrecht verkreeg.³⁶ Artikel 10h WMS regelt het instemmingsrecht: de overdracht van een school of een onderdeel daarvan; de fusie van de school met een andere school; of de vaststelling van de wijziging van het beleid. Strikt genomen valt een besturenfusie zonder fusie van scholen daar niet onder. Maar omdat in veel gevallen de scholen worden overgedragen aan de nieuwe rechtspersoon, valt vermoedelijk ook de besturenfusie of bestuursoverdracht van scholen onder het instemmingsrecht. Of de duurzame samenwerking in een holding (een stichting die weer de afzonderlijke stichtingen bestuurt waarin de scholen in stand worden gehouden) ook onder bijvoorbeeld het adviesrecht valt, is de vraag.

Een belangrijk punt is dat de medezeggenschapstructuur is afgestemd op de school/het schoolbeleid en niet op de zeggenschap binnen de rechtspersoon als zodanig. Uit diverse geschillenuitspraken blijkt dat de geschillencommissies marginaal³⁷ toetsen en met name

³⁵ TK 1976-1977, 14 428, nr. 3. p. 52.

³⁶ TK 2005-2006, 30 414, nr. 27 (amendement Lambrechts en De Vries).

³⁷ Dat wil zeggen terughoudend: heeft het bevoegd gezag in redelijkheid tot het besluit kunnen komen. Zie bijvoorbeeld LGC 21 juni 2007, nr. G747.

beoordelen of aan de procedurele voorschriften is voldaan (heeft bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad voldoende tijd gehad om het voorstel of de stukken te bestuderen³⁸).

Ook ten aanzien van de vastgestelde Code goed bestuur primair onderwijs kan de medezeggenschapsraad zich beroepen op instandhouding en dus tegen fusie. Basisprincipe 1 in die code zegt immers: het bestuur vindt zijn legitimering in de instandhouding van de scholen om het geven van onderwijs te realiseren. Het bestuur handelt ten dienste van de school. De vraag is of besturenfusie altijd in het belang van de school is. De (g)mr kan een beroep doen op dit principe bij de geschillencommissie, bijvoorbeeld bij een procedure rond artikel 11h WMS.

De raad van toezicht heeft een zekere controlefunctie bij fusies, maar moet zich – blijkens jurisprudentie – wel consequent opstellen. Zo kunnen nieuw benoemde leden niet zomaar een bevoegd genomen besluit tot fusie terugdraaien. Artikel 2:8 BW (Een rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij zijn organisatie zijn betrokken, moeten zich als zodanig jegens elkander gedragen naar hetgeen door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd) houdt volgens de rechter in, dat er een reële bereidheid moet zijn bij leden van een raad van toezicht om zich in een debat over de fusie door argumenten te laten overtuigen.³⁹

Toetsing (bestuurlijke) fusies in het voortgezet onderwijs

De bovengenoemde regelingen en mechanismen zijn veelal – met uitzondering van de planning van scholen – via de gelijke systematiek van toepassing in het voortgezet onderwijs.

Fusies scholen moeten aangemeld worden

De voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs is recentelijk gewijzigd. Niet langer staat het Plan van scholen centraal, maar het regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Voor een aantal zaken hoeft geen toestemming meer aan de minister te worden gevraagd. Zo bepaalt artikel 70 lid 2 WVO dat omzetting van bijzonder naar openbaar niet meer door de minister hoeft te worden getoetst. Samenvoeging van scholen is dan wel weer onderdeel van een toets van de minister, zie artikel 71 lid 2a WVO. Bij de minister moet een aanvraag ingediend worden voor samenvoeging (institutionele fusie van twee scholen). Aan de honorering van die aanvraag is in elk geval een voorwaarde verbonden wat betreft het percentage leerlingen dat afkomstig is uit dezelfde postcodegebieden (20%).

Gedeputeerde Staten dragen er zorg voor dat is voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs door een voldoende aantal scholen in de provincie (artikel 67 eerste en tweede lid van de WVO). Daartoe kunnen gedeputeerde staten burgemeester en wethouders van de gemeente opdragen, een aanvraag bij de minister in te dienen om een openbare school voor bekostiging in aanmerking te brengen indien de ouders, voogden en verzorgers van een naar hun oordeel voldoende groot aantal leerlingen hebben aangegeven dat zij dat wensen en burgemeester en wethouders van de gemeente daaraan niet hebben voldaan. Wanneer GS op hun beurt verzaken kan de minister aan B&W die opdracht geven.. Er zijn geen extra lage opheffingsnormen voor de laatste school van de richting.

Toetsing van (bestuurlijke) fusies in de bve-sector

Een belangrijk artikel is artikel 2.1.3 van de WEB. Afgezien van fusies en splitsingen is het instellingenbestand gefixeerd: zonder wetswijziging kunnen geen nieuwe instellingen voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. De wet bevat geen voorschriften voor

³⁸ Zie bijvoorbeeld LGC 22 oktober 2003, nr. G687.

³⁹ Uitspraak inzake de fusie HES-Hogeschool van Amsterdam, zie Huisman, 2004.

beëindiging van de bekostiging van de roc's. Het is de wetgever zelf die beslist of een bepaald roc niet verder voor bekostiging in aanmerking moet komen.

Bestuurlijke fusies of samenwerkingsverbanden (holding-constructies) zijn niet aan toetsing door de minister onderworpen; datzelfde geldt voor bestuurlijke fusies tussen middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs. De Minister kan voorgenomen samenvoegingen toetsen op grond van artikel 2.1.3 lid 4 van de WEB en, indien noodzakelijk, nadere maatregelen nemen. Het gaat hierbij om regels over macrodoelmatigheid, regionalisering, het minimum aantal deelnemers en stelselindicatoren. Criteria voor goedkeuring die zijn aangegeven bij de totstandkoming van dit artikel zijn een minimumomzet na splitsing, de keuzemogelijkheden voor de deelnemer, de instemming van de geledingen binnen de instelling die betrokken zijn (deelnemers, personeel, raad van toezicht) en misschien ook de opvattingen van gemeenten, kamers van koophandel en dergelijke. De minister van OCW wilde samen met dit splitsingsartikel ook de mogelijkheid creëren (in de toekomst) voorgenomen samenvoegingen te toetsen en, indien noodzakelijk, nadere maatregelen te kunnen nemen.⁴⁰

Tot nu toe is er nog geen formele uitwerking van de criteria. Een en ander zou zijn beslag moeten krijgen in samenspraak met het veld, dat wil zeggen de MBO Raad (vroeger de BVE Raad). De regeling is echter tot op heden niet verschenen.

Voor de bve-sector geldt voor wat betreft de medezeggenschap nu nog de WMO 1992. Hierin is artikel 7 onder e een adviesrecht voor de mr bij fusie(beleid) opgenomen (artikel 7e). Artikel 7f bevat een adviesrecht bij besluiten of beleid over duurzame samenwerking met andere instellingen.

Toetsing bestuurlijke fusie WHW

Voor wat betreft de universiteiten zijn geen fusievoorschriften gegeven. Wel kunnen volgens artikel 8.1 WHW bekostigde instellingen een gemeenschappelijke regeling sluiten. De regeling kan voorzien in de overdracht van bepaalde bevoegdheden van organen van de deelnemende instellingen aan organen van een andere deelnemende instelling of aan organen van het samenwerkingsinstituut. Universiteiten kunnen op andere gronden samenwerken, bijvoorbeeld door een federatie (zie het samenwerkingsverband van de TU's). Voor zover het de hogescholen betreft bevatten artikel 16.15 en artikel 16.16 WHW relevante bepalingen voor een bestuursoverdracht. Deze zijn vergelijkbaar met de bepalingen in de WPO en WVO (de overdracht kan geschieden aan een rechtspersoon die daartoe bevoegd is, enz.). Artikel 16.17 WHW bevat regelingen ten aanzien van de omzetting, splitsing en verplaatsing van de hogeschool. De Minister kan, al dan niet onder door hem te stellen voorwaarden, een dergelijke omzetting, splitsing of verplaatsing goedkeuren.

Institutionele fusies tussen universiteiten en hogescholen zijn tot dusver wettelijk niet mogelijk. Mocht een hogeschool met een andere hogeschool fuseren, dan is ook van belang artikel 10.8 lid 4 WHW: "Het bestuur van de rechtspersoon zendt elke wijziging van de statuten of reglementen binnen vier weken na vaststelling aan de minister".⁴¹ Het bestuur verstrekt de Minister de nodige inlichtingen omtrent de hogeschool. Dit is als het ware een informatie- en motiveringsplicht bij (fusie)besluiten.

Er is geen directe medezeggenschap (instemming of adviesbevoegdheid) bij een eventuele fusie of overdracht.

⁴⁰ TK 2004-2005, 30 170, nr.3, p.9.

⁴¹ Deze informatieplicht geldt ook voor statutenwijziging van de universiteiten, artikel 9.51 WHW.

Conclusie

Op dit moment vindt in het onderwijs geen directe toetsing van bestuurlijke fusies plaats door de Minister. Dit betekent dat er in principe geen formele wettelijke toets is op het bestuurlijke fusieproces. In paragraaf 2.3 is aangegeven waarom een formele toetsing op bestuurlijke fusies in het onderwijs wenselijk is.

Alvorens over te gaan tot uitwerking van een fusietoets en andere instrumenten om de bestuurlijke variëteit te waarborgen (in paragraaf 3.3) wordt eerst ingegaan op de vraag in hoeverre een fusietoets verenigbaar is met de vrijheid van inrichting, voortvloeiend uit artikel 23 Grondwet.

3.2 Verenigbaarheid fusietoets met de vrijheid van inrichting

Deze paragraaf gaat in op de verenigbaarheid van een mogelijke fusietoets met de vrijheid van inrichting volgens het genoemde artikel.

Reikwijdte vrijheid van inrichting

Het klassieke grondrecht van de vrijheid van onderwijs staat garant voor geestelijke pluriformiteit door bescherming te verlenen aan de verschillende stromingen in het bijzonder onderwijs. Op grond hiervan kan in private organisaties zonder overheidsinmenging een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking worden gebracht.

Deze vrijheid van onderwijs wordt al sinds de tweede helft van de negentiende eeuw onderscheiden in drie deelvrijheden: de vrijheid van schoolstichting, de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. Het tweede lid van het grondwetsartikel geeft de algemene norm ('Het geven van onderwijs is vrij'). In deze norm ligt besloten het recht tot oprichting van bijzondere scholen, en daarbinnen onderwijs naar eigen inzichten te (doen) geven (Onderwijsraad, 2002).

De vrijheid van richting zo stelt Vermeulen⁴² is aan te merken als een onderdeel van de vrijheid van inrichting. Er zijn aspecten van de inrichting die behoren tot de pedagogisch-organisatorische autonomie, maar niet godsdienstig of levensbeschouwelijk van aard zijn. De overheid zou volgens Vermeulen bevoegd zijn in zulke gevallen verdergaand op te treden. Daarbij moet dan weer een onderscheid worden gemaakt tussen de zuiver financiële, organisatorische en technische zijde van de inrichting enerzijds en opvoedkundige en onderwijsinhoudelijke aspecten anderzijds. De overheid zou zeer terughoudend moeten optreden als het gaat om pedagogische aspecten. Zou de vrijheid van inrichting beperkt zijn tot de richting (godsdienst of levensbeschouwing), dan zouden aspecten die daar niet direct mee verband houden, zoals de keuze van de pedagogisch-didactische methode, de toetsing van de onderwijskundige kwaliteiten van de leerkrachten en de keuze van bestuursvormen, buiten de grondwettelijke bescherming vallen. De vrijheid van onderwijs omvat dus meer dan het stichten van een school op een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag en het selecteren van personeel of leerlingen op basis van die grondslag. Zij omvat ook de vrijheid van inrichting, dat wil zeggen de vrijheid om het onderwijs in te richten zonder dat dit rechtstreeks aan de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting te relateren is.

Wel is het zo dat deze vrijheid van inrichting minder sterk gewaarborgd is dan de vrijheid van richting (Onderwijsraad, 2002a). Het is de wetgever verboden te treden in de kern van

⁴² Vermeulen, 1994, p. 41.

de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van richting; de vrijheid van inrichting kan evenwel, onder voorwaarden van een toereikende motivering en van proportionaliteit, door de wetgever beperkt worden. De regering vatte een en ander in het kader van de grondwetsherziening van 1983 aldus samen: "De richting van het bekostigde bijzonder onderwijs wordt door de Grondwet tot verboden terrein verklaard. [...] De vrijheid van het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs om het onderwijs in te richten naar eigen opvattingen en inzichten geldt onverkort waar de vrijheid van richting van het onderwijs in het geding is. Buiten het gebied van de richting geldt geen absolute vrijheid, maar zal door de wetgever naar een synthese moeten worden gezocht van het door hem te dienen algemeen belang van een goede en doelmatige inrichting van het uit de algemene middelen bekostigde onderwijs en het belang van instellingen van bijzonder onderwijs eigen inzichten en opvattingen in de inrichting van het onderwijs tot uitdrukking te brengen. [...] In deze normen vindt de bevoegdheid van de wetgever voorwaarden te stellen haar begrenzing".⁴³

Bevoegdheid van de wetgever om bestuurlijke fusies te entameren, dan wel aan beperkende voorwaarden te onderwerpen

Waar het dus de bestuurlijke inrichting van bekostigde onderwijsinstellingen betreft en de verantwoordelijkheid ten aanzien van het functioneren van het stelsel, heeft de wetgever een ruime bevoegdheid – zij het proportioneel en gebonden aan motivering van de noodzakelijkheid – om regelingen te ontwerpen. Onder de vrijheid van inrichting (voor het bijzonder onderwijs) valt bijvoorbeeld de keuze voor de rechtsvorm en het bestuursmodel (bijvoorbeeld een raad-van-toezichtmodel⁴⁴). Deze vrijheid is echter niet onbeperkt: zo stelt bijvoorbeeld artikel 49 WVO voorwaarden aan de rechtspersoon die de school in stand houdt (deze moet het geven van onderwijs tot doel hebben, zonder winstoogmerk). Voor de figuur van het samenwerkingsbestuur (openbaar en bijzonder onderwijs) formuleert de wet zelfs een heel aantal regels met betrekking tot de inrichting van de statuten.

In het verleden is met name wetgeving geïnitieerd, die voorzag in dwingende bestuurlijke schaalvergroting of bestuurlijke samenwerking (zie in dit kader de totstandkoming van de WEB, maar bijvoorbeeld ook de samenwerkingsverbanden Weer Samen naar School). Deze operaties zijn door de wetgever geacht in overeenstemming te zijn met artikel 23 Grondwet.

Spiegelbeeldig is het geoorloofd dat de wetgever juist beperkingen oplegt aan de totstandkoming van bestuurlijke fusies of bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Het feit dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft bij een fusie van scholen, is een actueel voorbeeld van dergelijke – kennelijk met artikel 23 Grondwet verenigbare – inkadering van het bevoegd gezag om een besluit tot fusie (juister gezegd: bestuurlijke overdracht van scholen) tot stand te brengen.

Honderd jaar geleden, toen de term bestuurlijke schaalvergroting nog moest worden 'uitgevonden', debatteerde het parlement al over het maximum aantal leerlingen per school. Mentink⁴⁵ stelt dat de oorspronkelijke wetgever schaalgrootte zag als een object van deugdelijkheid. Kamerleden waren van mening dat er een getalsmatige bovengrens moest worden getrokken om te voorkomen dat 'grote scholen hun karakter van paedagogisch opvoedingsinstituut zouden verliezen' of dat er 'schoolkazernes' zouden

⁴³ TK 1976-1977, 13874, nr.6, p.24 en nr.10, p.12.

⁴⁴ Aangangsel TK 2007-2008, nr. 1932 (kamervragen Pechthold inzake Movare).

⁴⁵ Mentink, 2008.

ontstaan.⁴⁶ De bovengrens bij de wettelijke uitwerking van de onderwijspacificatie in de lageronderwijswet van 1920 werd gesteld op 400 leerlingen. Deze verdween in 1923 uit de wet omdat de ervaring leerde dat te grote scholen praktisch niet werden opgericht.

Niettemin geeft dit historisch precedent weer dat een maximum aantal leerlingen (dat de basis zou kunnen zijn voor een door de raad voorgestelde fusietoets) heel wel in overeenstemming is te achten met artikel 23 Grondwet en de daarin besloten vrijheid van inrichting. Bestuurlijke schaalgrootte en bestuurlijke variëteit zijn te regelen als deugdelijkheidseisen door de formele wetgever, onder genoemde voorwaarden van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Waarborgen overheid voor variëteit binnen het bijzonder onderwijs

De overheid faciliteert en stimuleert (bestuurlijke) variëteit in het stelsel. Dat gebeurt in de eerste plaats door het (blijvend) aanbieden van 'eigen' onderwijs, namelijk openbaar onderwijs. Daarnaast kan er volgens het Europese Hof op basis van artikel 2, Eerste Protocol, EVRM een algemene verplichting worden aangenomen voor de overheid, te weten "safeguarding the possibility of pluralism in education, which possibility is essential for the preservation of 'the democratic society' as conceived by the Convention".⁴⁷ Hoewel uit deze verplichting niet volgt dat de overheid verantwoordelijk is voor de oprichting en subsidiëring van particuliere scholen met een levensbeschouwelijk of godsdienstig karakter,⁴⁸ kan een praktijk waarbij naar nationaal recht wel subsidies aan "particuliere" of bijzondere scholen worden verstrekt moeilijk als in strijd daarmee worden beschouwd. Op deze wijze kan artikel 23 Grondwet, dat de materiële en financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs verzekert, worden gezien als een nationale uitwerking van de algemene internationale overheidsverplichting pluralisme in het onderwijs te garanderen.

De wetgever heeft dit altijd zo begrepen. Dat een blijvende keuze tussen verschillende typen scholen, met name vanuit verschillende richtingen, belangrijk is blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de laatste school van de richting toe kan met een lagere opheffingsnorm (artikel 153 lid 4 WPO). Via deze gedifferentieerde normen waarborgt de wetgever dus de variëteit en keuzevrijheid tussen verschillende scholen. Die zorgplicht voor variëteit kwam⁴⁹ voorts tot uitdrukking in de artikel 65, eerste lid WVO: het plan van scholen had mede tot doel "te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied". Dit precedent geeft aan dat de waarborg voor variëteit van het aanbod van bijzonder (voortgezet) onderwijs als een taak van de Rijksoverheid werd gezien. De wetgever kan dus ten principale de variëteit van voorzieningen als waarborgnorm regelen.

3.3 Vooraf toetsen van voorgenomen fusies: verschillende opties

Toetsing van sommige fusies biedt een mogelijkheid om de bestaande bestuurlijke variëteit en de bijbehorende keuzevrijheid te waarborgen. Hieronder worden de kansen en

⁴⁶ Citaat uit TK 1919-1920, 86, nr.3, p.133 en nr.5, p.169. Verder Handelingen TK 14 december 1923, p. 1048 (Dresselhuys en intrekking amendement Gerhard c.s. om toch een bovengrens van 600 leerlingen te hanteren).

⁴⁷ EHRM 7 december 1976, Publ. Hof, Serie A, Vol. 23, 25, § 50.

⁴⁸ Zie bv. ECRM 5 juli 1977, nr. 7527/76, D&R 11, 147 (Y v. United Kingdom) en ECRM 2 mei 1978, nr. 7782/77, D&R 14, 179 (X v. United Kingdom).

⁴⁹ Deze bepaling is als gevolg van de regionalisering van de planprocedure en het vervallen het plan van scholen gewijzigd.

risico's van een dergelijke fusietoets verkend en drie varianten voor de verschillende sectoren uitgewerkt.

Kansen en risico's

Een voordeel van een fusietoets is dat dit een garantie kan bieden voor het behoud van keuzevrijheid van de deelnemers en daarmee voor een voldoende gevarieerd aanbod. Hantering van fusietoets heeft eerst en vooral een preventieve werking.⁵⁰ In de marktsector blijkt bijvoorbeeld dat in anticipatie op het concentratietoezicht van de NMa 20% van de fusieplannen van ondernemingen niet of in gewijzigde vorm doorgang vindt.⁵¹

Een mogelijk nadeel van een fusietoets is dat het ook vormen van samenwerking kan tegenhouden waar duidelijke inhoudelijke schaalvoordelen te behalen zijn, bijvoorbeeld bij kleine dorpsscholen in het primair onderwijs. Bij de vormgeving van een fusietoets is het daarom van belang dat een afweging plaatsvindt tussen de mogelijke inhoudelijke schaalvoordelen en een verlies aan keuzevrijheid.

Drie uitvoeropties

Er zijn volgens de raad drie opties voor uitvoering van een fusietoets: uitvoering door een Onderwijskamer bij de NMa, uitvoering door de Commissie Macrodoelmatigheid (in oprichting) voor het hoger onderwijs, aangevuld met een aparte toetsingscommissie voor de andere sectoren, en uitvoering door de Minister zelf, al dan niet bijgestaan door een toetsingscommissie. Hieronder bespreken we beknopt deze drie routes.

Optie 1: Uitvoering fusietoets door Onderwijskamer bij de NMa

Tot dusver houdt de NMa zich niet bezig met het gesloten bestel van publiek bekostigd onderwijs. De NMa houdt op dit moment alleen toezicht op de markt van particuliere onderwijsactiviteiten. Dit verandert pas op het moment dat overheid besluit tot invoering van een open bestel.⁵²

Het is echter wel denkbaar dat de minister van OCW de NMa verzoekt tot oprichting van een aparte Onderwijskamer voor de uitvoering van een fusietoets. Daarbij zal de minister moeten aangeven welke criteria de Onderwijskamer voor het toetsen van fusies in de onderwijssector moet hanteren.

Overigens voert de NMa op dit moment wel een toets op mediaconcentraties uit in opdracht van het ministerie van OCW en het Commissariaat van de Media, maar dat is in

⁵⁰ Om een fusietoets te ontwijken kunnen schoolbesturen ook kiezen voor alternatieve vormen van samenwerking. Het is van belang om in de gaten te houden of dit vraagt om aanvullende maatregelen om ongewenste effecten tegen te gaan (zoals de benoeming van de bestuursleden van het ene bestuur als raad van toezicht van een ander bestuur en vice versa).

⁵¹ Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2007.

⁵² In de zaak 2760/Hogeschool Alkmaar-Hogeschool Haarlem-Hogeschool Holland-Ichtus Hogeschool beoordeelde de NMa of de fusie van deze hogescholen (thans InHolland) strijdig is met de mededingingsregels. Overwogen werd dat voor zover het de bekostigde activiteiten betreft, er onder de huidige regelgeving geen sprake is van economische activiteiten. Er bestaat onvoldoende vrijheid om het collegegeld vast te stellen (noch per school, noch per studierichting). De samenstelling van het aanbod is uiteindelijk in handen van de minister, die uiteindelijk met een doelmatigheidstoets beslist of de nieuwe studierichting bekostigd wordt of blijft. Ook op het aantal studenten dat ze toelaten of de rijksbijdrage hebben de instellingen nauwelijks invloed, aldus de NMa. De NMa houdt echter een slag om de arm: "Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen ertoe leiden dat de conclusie anders zou luiden"

aanvulling op de reguliere toetsing die de NMa op de afzonderlijke productmarkten terrein al toepast.⁵³

Een voordeel van uitvoering door de NMa is dat deze organisatie op afstand staat van de politiek en beschikt over een uitgebreide ervaring in het toetsen van fusies. Daarbij gaat het niet alleen om fusies in het bedrijfsleven, maar ook in semi-publieke sectoren zoals de zorg. Een mogelijk nadeel is dat de NMa ervaring met de onderwijssector moet opbouwen, wat tijd kost, en dat inrichting van een aparte onderwijskamer vereist is.

Optie 2: Uitvoering fusietoets door de Commissie Macrodoelmatigheid (hoger onderwijs) en een aparte commissie voor andere sectoren

Een tweede mogelijkheid is om de uitvoering van de fusietoets te beleggen bij de (in oprichting zijnde) Commissie Macrodoelmatigheid voor het hoger onderwijs en een aparte toetsingscommissie in het leven te roepen voor de andere onderwijssectoren. Een voordeel hiervan is dat voor het hoger onderwijs kan worden aangesloten bij een bestaande (zij het nog in de oprichtingsfase verkerende) commissie met inhoudelijke kennis van het onderwijs.⁵⁴ De instelling van een aparte toetsingscommissie voor de andere onderwijssectoren heeft als voordeel dat de opzet van een zware nieuwe structuur wordt vermeden. In beide gevallen vindt de toetsing van fusies bovendien plaats op afstand van de politiek.

Uitvoering door een nog in te stellen ad-hoccommissie voor het funderende onderwijs heeft echter als nadeel dat vanwege het adhoc karakter geen ondersteunende kennisinfrastructuur met inhoudelijke kennis van het onderwijs en van fusiebeoordeling wordt opgebouwd.

Optie 3: Fusietoets door de Minister

Een derde mogelijkheid is de Minister van OCW zelf een oordeel te laten vellen. Een belangrijk nadeel hiervan is echter dat de beoordeling van individuele fusiegevallen onderwerp van politiek debat kan worden.

Bovengenoemde varianten overziend lijkt het de voorkeur te verdienen om het toetsen van onderwijsfusies op enige afstand van de politiek te zetten, zonder daarbij een geheel nieuwe, losstaande instantie op te tuigen. Inrichting van een Onderwijskamer bij de NMa lijkt dan het meest voor de hand te liggen.

Beoordelingscriteria

Ongeacht de keuze van de uitvoeringsvariant zal de minister van OCW moeten aangeven welke uitgangspunten bij de toetsing van fusies moeten worden gehanteerd. Daarbij gaat het om de te hanteren toetsingsdrempel (wanneer komen fusies voor toetsing in aanmerking) en de criteria waarop fusies beoordeeld worden.

⁵³ TK 2006-2007, 30 921, nr.3: Vaststelling van tijdelijke regels voor mediaconcentratie en enige daarmee verband houdende wijzigingen in de Mediawet en de Mededingingswet (Tijdelijke wet mediaconcentraties). Memorie van toelichting.

⁵⁴ De Commissie Macrodoelmatigheid beoordeelt per 1 januari 2009 aanvragen van hogescholen en universiteiten voor de bekostiging van nieuwe opleidingen c.q. het uitbreiden en veranderen van het bestaande onderwijsaanbod, op een zodanige wijze dat de middelen die de overheid voor het hoger onderwijs ter beschikking stelt doelmatig worden besteed. Daarnaast adviseert de commissie de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over algemene en sectorspecifieke problemen aangaande de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod.

Toetsingsdrempel

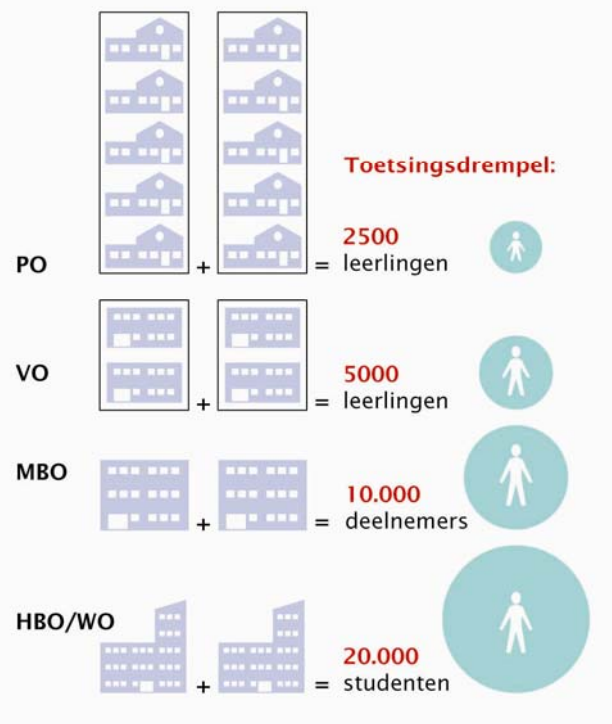
In de eerste plaats moet worden bepaald wanneer fusies voor toetsing in aanmerking dienen te komen. Voor andere sectoren hanteert de NMa daarvoor omzetcriteria. Voor de zorg hanteert de NMa bijvoorbeeld een gezamenlijke omzetcriteria van 55 miljoen euro voor beoogde fusiepartners. Een toetsingsdrempel kan echter ook worden gekoppeld aan het aantal deelnemers, met een differentiatie tussen sectoren. In primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zou bijvoorbeeld kunnen worden gewerkt met een meldingsplicht voor besturen met respectievelijk 2.500, 5.000 en 10.000 deelnemers. Het gaat daarbij om het gezamenlijke aantal deelnemers van de partijen die beogen te fuseren, op het moment van melding van de fusie. Dat betekent dat alleen grootschalige bestuurlijke fusies in aanmerking komen voor een fusietoets. Ter vergelijking: van de bestaande grotere schoolbesturen in primair en voortgezet onderwijs heeft OMO 67.000 leerlingen, Carmel 35.000 leerlingen, SCO-LUCAS 31.000 leerlingen, BOOR 30.000 leerlingen, LVO 28.000 leerlingen en Dunamare 12.500 leerlingen. In het middelbaar beroepsonderwijs hebben 20 roc's inmiddels meer dan 10.000 deelnemers.

Wanneer komt een fusie voor toetsing in aanmerking?

In de zorg hanteert de NMa bijvoorbeeld een omzetcriteria:



Onderwijs: uitgangspunt is aantal deelnemers (met differentiatie tussen sectoren).



De meeste instellingen in het hoger onderwijs zijn al relatief groot. Een kwart van de hogescholen heeft meer dan 10.000 studenten en een gemiddelde universiteit heeft er ongeveer 17.000. Een drempelwaarde zou hier bijvoorbeeld bij 20.000 studenten gelegd kunnen worden.⁵⁵

Hantering van toetsingsdrempels heeft als voordeel dat niet elke fusie hoeft te worden beoordeeld en de toets zich beperkt tot grootschalige fusies. Kleine fusies die wel tot lokale monopolies leiden blijven dan buiten beeld. Een mogelijke oplossing hiervoor is om voor samenwerkingsbesturen geen omzetsdrempel te hanteren, maar standaard een fusietoets te laten plaatsvinden.⁵⁸ Een andere mogelijkheid is om de toetsingsdrempel te koppelen aan de bevolkingsdichtheid (zoals dat ook geldt voor stichtings- en opheffingsnormen). Dit heeft echter als nadeel dat voor de betrokken partijen niet direct duidelijk is of een fusietoets wel of niet van toepassing is.

Centrale criterium: bestuurlijke variëteit in relevante geografische gebied

Het centrale criterium bij de beoordeling van een fusie is of de fusie niet leidt tot een ongewenste bestuurlijke concentratie in het geografische voedingsgebied waar de betrokken besturen actief zijn. Ouders, leerlingen en studenten zouden (bij voorkeur) moeten kunnen kiezen uit minimaal twee (bestuurlijke) aanbieders.

De grootte van het relevante geografische gebied waar de betrokken organisaties actief zijn, kan sterk verschillen tussen sectoren. In het geval van primair of voortgezet onderwijs kan dit bijvoorbeeld een gebied zijn bestaande uit één of meerdere gemeenten, terwijl het voor het hoger onderwijs eerder zal gaan om een gewest of Nederland als geheel.⁵⁹

⁵⁵ Dit aantal studenten is vergelijkbaar met het totale aantal studenten op bijvoorbeeld Harvard University, de hoogst genoteerde instelling op zowel de THE-QS World University Ranking 2008 als de Academic Ranking of World Universities 2007 van de Shanghai Jiao Tong University.

⁵⁸ Een alternatieve mogelijkheid is een verbod op fusies boven een bepaald leerlingaantal. Een voordeel daarvan is dat dit een duidelijk plafond stelt aan bestuurlijke schaalvergroting door fusies (hoewel autonome groei niet kan worden voorkomen). Ook zijn de kosten van het controleren van naleving van een fusieplafond veel lager dan van het hanteren van een fusietoets. Een nadeel van een fusieverbod boven een bepaald leerlingaantal is dat dit geen antwoord biedt op fusies onder het plafond die lokaal leiden tot een ongewenste vermindering van de bestuurlijke variëteit. Verder biedt een plafond niet de mogelijkheid om in te spelen op bijzondere omstandigheden (bestuurlijke of demografische ontwikkelingen) die een fusie zouden kunnen rechtvaardigen.

⁵⁹ In het hoger onderwijs is het zelfs denkbaar dat het relevante geografische gebied de landsgrenzen overstijgt (bijvoorbeeld als het gaat om masteropleidingen).

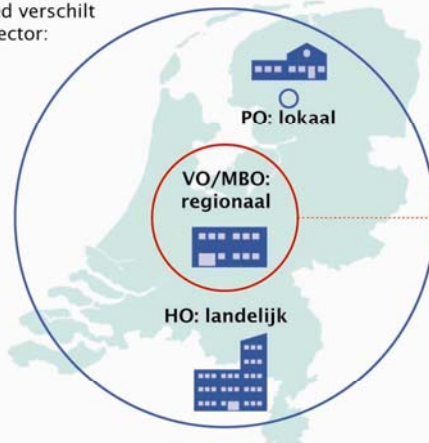
Vertaald naar een concreet criterium betekent dit, dat bij een fusietoets moet worden gekeken naar het leerlingenaandeel: het percentage leerlingen uit een voedingsgebied dat naar de scholen van de betrokken besturen gaat. Een leerlingenaandeel van 100% (absoluut monopolie) is in ieder geval onwenselijk, maar ook een leerlingenaandeel dat daar dicht in de buurt lijkt ongewenst. In veel gebieden zijn er bijvoorbeeld kleine scholen die zich op een hele specifieke groep leerlingen richten en niet worden meegenomen in de keuzeoverwegingen van de gemiddelde ouder (te denken valt bijvoorbeeld aan bepaalde religieuze stromingen zoals de reformatorische scholen, maar ook aan bepaalde algemeen bijzondere richtingsscholen zoals de vrije scholen). Nadere uitwerking van deze criteria is een taak voor de Onderwijskamer of de commissie die de toets uitvoert.

Uitgangspunt dient daarbij steeds te zijn dat een reële keuzemogelijkheid moet bestaan tussen minimaal twee besturen met scholen voor een brede doelgroep. Op die manier is een minimale mate van lokale variëteit gewaarborgd.⁶⁰

Tegelijkertijd is het van belang dat fusies van geval tot geval worden beoordeeld, waarbij goed wordt gekeken naar mogelijke baten die opwegen tegen het verlies aan keuzevrijheid. Daaruit kan naar voren komen dat er overtuigende redenen zijn voor een bestuurlijke fusie, bijvoorbeeld gelegen in de wens tot spreiding en instandhouding van een bepaald onderwijsaanbod in een context van een drastische terugloop van leerlingen door demografische ontwikkelingen. Naast de drempel en het centrale criterium van bestuurlijke variëteit stelt de raad daarom een derde categorie van maatstaven voor, die betrekking heeft op de procesvoering.

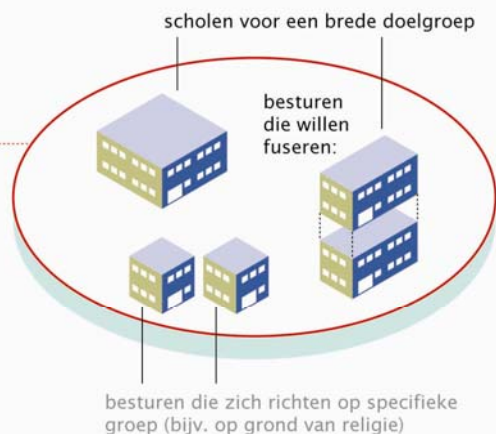
Centraal criterium fusietoets: bestuurlijke variëteit in geografisch gebied

Relevant geografisch gebied verschilt per sector:



Bij een fusietoets moet worden gekeken naar het aandeel leerlingen uit een voedingsgebied dat naar besturen van de betrokken scholen gaat.

Uitgangspunt bij een fusietoets: keuzemogelijkheid moet blijven bestaan tussen minimaal twee besturen van scholen voor een brede doelgroep.



© Schwandt Infographics | Bron: Onderwijsraad

⁶⁰ In theorie zou dit ertoe kunnen leiden dat deze variëteit ook op landelijk niveau beperkt blijft tot twee grote landelijke besturen, bijvoorbeeld wanneer alle openbare scholen zich verenigen in een landelijk bestuur, evenals alle bijzondere scholen, vooralsnog lijkt de kans hierop echter niet erg groot

Drie fusieprocescriteria

De raad is er voorstander van, de procesvoering op drie punten als volgt te structureren,

- De fusiepartners geven aan wat de beoogde opbrengsten zijn van de fusie en tegen welke prijs deze opbrengsten worden gerealiseerd. De ervaring leert dat bijvoorbeeld in het hoger onderwijs de baten van een fusie soms worden overschat.⁶¹ Een verplichte eigen fusie-effectrapportage (zoals gesuggereerd door Schenk, 2007) voorafgaand aan een fusie is daarom een mogelijkheid. Hier zijn uiteraard administratieve lasten aan verbonden. In deze fusie-effectrapportage kunnen de betrokken partijen ook aangeven wat hun fusiemotieven zijn en waarom die een vermindering van de keuzevrijheid rechtvaardigen. Bijvoorbeeld wanneer het leerlingenaantal van een school onder een opheffingsnorm dreigt te komen.
- Het nieuwe bestuur neemt het op zich, geregeld bij betrokkenen te onderzoeken of de variëteit, zowel in levensbeschouwelijke als pedagogisch-didactische zin, van zijn aanbod voldoet.⁶²
- Naast de gevraagde analyse van opbrengsten en kosten is een systematische afweging van alternatieven voor een fusie noodzakelijk. Er liggen tussen afzijdigheid en fusie verschillende tussenvormen, die juridisch gestalte kunnen krijgen in gestandaardiseerde contracten, federaties en andere samenwerkingsmodellen. De raad stelt voor dat de minister enkele van deze tussenposities juridisch laat uitwerken in een gestandaardiseerde vorm, zodat fusiepartners eerder mogelijke alternatieven zullen overwegen. Onderstaand kader geeft een voorbeeld van een alternatieve samenwerkingsvorm: de coöperatie.

Coöperatie als alternatieve samenwerkingsvorm

Een coöperatie is een rechtspersoon. In de coöperatieve vereniging staat zelfstandigheid van de leden voorop. Leden werken samen ter behartiging van bepaalde belangen, om juist daardoor beter zelfstandig te kunnen functioneren. De leden van de coöperatie kiezen uit hun kring van schoolleiders en bestuurders het coöperatiebestuur. Er zijn in het onderwijs verschillende coöperaties actief voor gezamenlijke inkoop, huisvesting of andere belangenbundeling.

Zo is er de het Eerste Coöperatief Werkgeversverband van scholen in VO (U.A.). Deze heeft tot doel:

- informatie en knelpunten over werkgeverszaken vergaren en verspreiden;
- deelname aan de beleidsdiscussies in de drie kennisgroepen van de VO-raad op het terrein van arbeidsvoorwaarden, sociale zekerheid en bekostiging;
- voorbereiden van standpunten in de kennisgroepen en algemene ledenvergadering van de VO-raad in overleg met het coöperatiebestuur en de leden.

Sinds 2006 is de coöperatie fors gegroeid. Juli 2008 telt de coöperatie VO 41 schoolbesturen uit heel Nederland van verschillende denominatie (AB, RK, OO). Het gaat om circa 50 scholen met een aanbod als praktijkschool, categorale school voor vmbo of atheneum of gymnasium, als havo/vwo school of brede schoolgemeenschap. Deze scholen hebben totaal 42.000 leerlingen.

www.cooperatievo.nl

Recente ingrijpende fusies

Voor ingrijpende fusies uit het recente verleden, met name die welke geleid hebben tot een aanzienlijke inperking van de keuzemogelijkheden, stelt de raad voor dat het bestuur

⁶¹ Patterson, 2000.

⁶² Een dergelijke bepaling kan overigens ook voor alle bestaande besturen worden opgenomen.

– vrijwillig en con amore – het op zich neemt geregeld bij betrokkenen te onderzoeken of de variëteit van zijn aanbod voldoet. Die variëteit uit zich in zowel levensbeschouwelijke als in pedagogisch-didactische zin. Een dergelijk onderzoek voert het bestuur uit in samenwerking met betrokkenen.

Aandachtspunten per sector

Beoordeling van bestuurlijke fusies lijkt het meest eenvoudig in het reguliere basisonderwijs, omdat hier sprake is van een relatief uniform aanbod qua onderwijsinhoud. In het voortgezet onderwijs is dit ingewikkelder vanwege het bestaan van verschillende niveaus en sectoren in het vmbo. Idealiter zou een leerling op elk onderwijsniveau (vmbo, havo, vwo) moeten kunnen kiezen tussen minimaal twee bestuurlijke aanbieders. Het aanbieden van verschillende vmbo-sectoren en havo/vwo-profielen vereist bovendien een bepaalde minimale schaalgrootte waar rekening mee moet worden gehouden. Daar staat tegenover dat de maximale reisafstand voor leerlingen weer iets groter is.

Het middelbaar beroepsonderwijs verdient speciale aandacht vanwege de aanvankelijk door de overheid bewust gecreëerde situatie van regionale monopolies. Het is bovendien relatief kostbaar om bepaalde opleidingen op veel verschillende plekken aan te bieden. Dit soort omstandigheden zal bij een fusietoets moeten worden meegewogen.

In het hoger onderwijs moet worden gekeken naar de gevolgen van een fusie voor het aanbod van verschillende opleidingen. Hier bestrijkt echter de geografische markt een relatief groot gebied en voor het wetenschappelijk onderwijs mogelijk zelfs het hele land.

Voor alle fusies geldt zoals gezegd dat elke keer een serieuze gevalsspecifieke afweging moet worden gemaakt en niet kan worden volstaan met het afvinken van enkele indicatoren. Ook bij de beoordeling van fusies in andere sectoren hanteert de NMa overigens een dergelijke zorgvuldige methodiek.

Sectoroverstijgende fusies

Voor beoordeling van sectoroverstijgende fusies, zoals tussen voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs of tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, ziet de raad twee mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid is om alleen te toetsen of dit in één van de betrokken sectoren tot een ongewenste vermindering van de bestuurlijke variëteit leidt.

Een tweede mogelijkheid is om daarnaast ook naar het gezamenlijke leerlingenaandeel in de betrokken sectoren te kijken (analoog aan de Tijdelijke wet mediaconcentraties).⁶³ In het geval van de Tijdelijke wet mediaconcentraties wordt bijvoorbeeld gekeken of het opgetelde marktaandeel van de betrokken partijen op de dagblad-, televisie- en radiomarkt een maximum van 90% niet overschrijdt. Aanleiding voor een dergelijke regeling voor het onderwijs kan bijvoorbeeld gelegen zijn in de wens de keuzevrijheid en toegankelijkheid van het onderwijs bij de overstap tussen verschillende onderwijssectoren te waarborgen. Sectoroverstijgende fusies kunnen een positief effect hebben op het realiseren van doorlopende leerlijnen, maar hebben als mogelijk risico dat de overstap naar andere onderwijsinstellingen wordt bemoeilijkt.

3.4 Taak minister in voldoende aanbod van openbaar onderwijs

Grondwettelijke taak

De raad heeft bij herhaling⁶⁴ gesteld dat het opleggen door de overheid van één bepaalde bestuursvorm met één bepaald uitgangspunt haaks zou staan op een aantal andere doelstellingen: het versterken van de positie van de deelnemer (ouders, leerlingen, studenten), het bieden van maatwerk voor de bestuurlijke inrichting van onderwijsinstellingen, en meer differentiatie en concurrentie.

De mixtures van publiek en privaat die ons stelsel kenmerken en er ook internationaal de kracht van uitmaken, zien we in verschillende hoedanigheden terugkomen. In de eerste plaats het basale en constitutionele onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Deze variëteit is gaandeweg verder aangevuld met differentiaties binnen elk van de twee hoofdstromen. Enerzijds kennen we nu openbare scholen in verschillende bestuurlijke varianten, waarin private elementen inclusief stevige ouderinvloed een rol kunnen spelen. Anderzijds zijn er binnen het bijzonder onderwijs veel scholen die een algemene toegankelijkheid en een open en pluriform onderwijsaanbod praktiseren en daarmee belangrijke kenmerken met het openbaar onderwijs delen. Maar ook zijn er nog steeds vele openbare scholen die juist sterk hun neutraliteit benadrukken, terwijl er daarnaast nog altijd bijzondere scholen zijn, die juist hun religieuze of levensbeschouwelijke specificiteit beklemtonen.⁶⁵ Bij elkaar genomen schept het Nederlandse bestel de randvoorwaarden voor een beheerste concurrentie en profilering, en daarmee voor een dynamiek en variëteit die het mogelijk maakt om aan uiteenlopende verwachtingen van deelnemers tegemoet te komen en te reageren op maatschappelijke veranderingen. Het is juist deze combinatie van publieke taakstelling en variaties in private en publieke organisatievormen, die de kracht en waarschijnlijk ook een flink deel van de kwaliteit van het Nederlandse systeem uitmaakt.

Deze variëteit kan gevaar lopen wanneer de overheid één bestuursvorm zou opleggen, maar evenzo kan het bestuurlijk veld door grootschalige besturenfusies de variëteit en keuzevrijheid van het Nederlandse stelsel beperken. Om deze redenen vindt de raad dat de overheid een taak heeft bij het handhaven van de keuzemogelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs en van de bestuurlijke variëteit. Die bestuurlijke variëteit staat onder druk doordat in sommige gebieden (voor het voortgezet onderwijs) alleen nog samenwerkingsbesturen (openbaar en bijzonder onderwijs in één bestuur) bestaan. Deze bestuursvorm is bedacht als oplossing voor een acuut probleem voor het voortgezet onderwijs in Limburg. Bij het streven naar bestuurlijke schaalvergroting werden de openbare scholen gehinderd door het gebrek aan fusiepartners van openbare signatuur in hun nabije omgeving. Doordat de WVO niet voorzag in samenwerkingscholen, overwogen gemeentebesturen hun openbare scholen via de omzettingsprocedure te veranderen in algemeen-bijzondere scholen.⁶⁶ Inmiddels is 13% van het openbaar voortgezet onderwijs ondergebracht in een samenwerkingsbestuur.⁶⁷

Samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs kan ook zonder fusie: voorbeeld van gedeelde huisvesting

⁶³ TK 2006-2007, 30 921, nr.3. Vaststelling van tijdelijke regels voor mediaconcentratie en enige daarmee verband houdende wijzigingen in de Mediawet en de Mededingingswet (Tijdelijke wet mediaconcentraties).

⁶⁴ Onderwijsraad, 2002a en 2007a.

⁶⁵ Zie over deze variëteit nader het advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen* en hoofdstuk 4.

⁶⁶ Brief van 6 januari 1997 (OCW-97-61) inzake de beantwoording van schriftelijke vragen over de positie van het openbaar onderwijs in Limburg. Er volgde een overleg met de Vaste Kamercommissie voor OC en W, TK 1996-1997, 25000 VIII, nr. 105. Zie ook Huisman, 2002.

⁶⁷ Van Aarsen, Schoenmakers & Hoffius, 2006.

Openbaar en bijzonder onderwijs hoeven niet te fuseren om samen onderwijs te verzorgen. Een voorbeeld is het gezamenlijk gebruik van de lokatie VIA (Vmbo en praktijkonderwijs Ichtus College en Almere College) in Kampen.

VIA huisvest de bovenbouw van het vmbo en praktijkonderwijs van twee scholen voor voortgezet onderwijs. Het Almere College en Ichthus College hebben, met behoud van eigen identiteit, de handen ineengeslagen om dit gebouw te realiseren. Leerlingen van de betrokken scholen hebben binnen dit gebouw hun eigen ruimtes, maar maken daarnaast gezamenlijk gebruik van de praktijklokalen en bijbehorende voorzieningen.

Op een speciale website vertellen medewerkers en leerlingen over hun eerste ervaringen in het gebouw: <http://www.via-kampen.nl/>

Hoewel het samenwerkingsbestuur thans een reguliere bestuursvorm is naast de andere bestuursvormen voor het openbaar onderwijs (zoals de stichting voor openbaar onderwijs of de gemeentelijke commissie), dient hier naar de opvatting van de raad toch zuinig mee te worden omgesprongen vanuit een oogpunt van behoud van de basale constitutionele variëteit. De raad vraagt zich af of de totstandkoming van samenwerkingsbesturen, uitdrukking van vroeger schaalvergrotingsbeleid, niet te beperken is tot die situaties waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld zijn, namelijk indien voor een fusie geen partners van het openbaar onderwijs gevonden kunnen worden.

Om het bestuurlijke onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen in het funderend onderwijs beter te waarborgen, zijn enkele maatregelen nodig. In de eerste plaats kan worden overwogen om te komen tot een moratorium op de totstandkoming van samenwerkingsbesturen: een samenwerkingsbestuur is slechts mogelijk als scholen onder de opheffingsnorm zitten of als er sprake is van bestuurlijk wanbeleid bij de over te nemen school. Artikel 17 WPO en artikel 53c WVO moeten daarvoor worden aangepast. Voor de hand ligt dat de minister toestemming geeft aan de gemeente om de instandhouding van de openbare school over te dragen.⁶⁸

Een verwante maatregel zou zijn dat samenwerkingsbesturen geen 'exclusieve licentie' krijgen voor het stichten van nieuwe openbare scholen.⁶⁹ De gemeente houdt altijd de bevoegdheid een nieuwe openbare school in het plan op te nemen. De dreiging van 'nieuwe toetreding' kan een preventief effect hebben.

De Onderwijsraad heeft op dit moment een adviserende rol bij geschillen over gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs bij lokaal onderwijsbeleid (zoals bij de onderwijshuisvesting). In het verlengde daarvan ligt het voor de hand te overwegen de raad een adviserende en evaluerende functie toe te delen bij de vraag of er voldoende spreiding van openbaar en bijzonder onderwijs is binnen een bepaalde regio. Nader te bepalen belanghebbenden, maar ook de Onderwijskamer van de NMa zouden in dat verband de raad kunnen vragen of er in het geval van besturen- of scholenfusie voldoende is voorzien in openbaar en bijzonder onderwijs in een bepaald gebied (gemeente of regio). Hij zou daarnaast in een advies aan de minister na vier jaar kunnen nagaan of de fusietoets het gewenste resultaat heeft gehad en hoeveel toetsaanvragen er geweest zijn, hoe de NMa daarbij de criteria heeft gehanteerd enzovoorts.

⁶⁸ In dit kader ligt het uiteraard voor de hand een eventuele wettelijke regeling voor de samenwerkingschool tot die mogelijkheden te beperken, waarover in het parlement overeenstemming is bereikt, namelijk alleen in geval van dreigende opheffing, zie EK 2004-2005, 28 726, E, p. 4.

⁶⁹ Samenwerkingsbesturen mogen nu alleen bestaande, overgedragen openbare basisscholen besturen, maar geen nieuwe openbare scholen oprichten. De staatssecretaris wil dit aanpassen.

3.5 Keuzevrijheid vergroten door experimenten met nieuwe toetreding en verzelfstandiging

Experimenten met nieuwe toetreding

Bestuurlijke variëteit kan niet alleen geborgd worden door een fusietoets. De toets heeft immers alleen betrekking op fusies en overdrachten van scholen. Er zijn op dit moment al gebieden (zie bijlage 3) waar sprake is van een bestuurlijk monopolie. Om de bestuurlijke variëteit in die gebieden te vergroten, is voor te stellen dat in de Experimentenwet⁷⁰ een aanvulling wordt opgenomen, waarbij nieuwe toetreders makkelijker een school(vestiging) kunnen openen. In die gebieden waar sprake is van een bestuurlijk monopolie komt er ruimte voor één of meer nieuwe experimenten, in de vorm van nieuwe scholen en gelieerde onderwijsconcepten (de grondslag daarvoor is ook te vinden in de genoemde Experimentenwet).

De toetredingsexperimenten verschillen in aard en omvang per onderwijssector

Voor het primair onderwijs is voor te stellen dat nieuwe stichtingen in monopoliegebieden, en alleen in deze gebieden, toe kunnen met een lagere stichtingsnorm. De minister moet verplaatsing van bestaande scholen (nevenvestigingen van concurrerende besturen) makkelijker kunnen maken onder het vigerende artikel 84 lid 2 WPO (waarin staat dat de minister onder door hem te bepalen voorwaarden kan toestaan dat een bekostigde school een andere plaats van vestiging krijgt). Ook hier zou de toepasselijke stichtingsnorm uit artikel 84 lid 3 onder c WPO kunnen worden gematigd.

Toetredingsexperimenten zijn ook in het voortgezet onderwijs, en daarbinnen in de pas ingevoerde regionalisering van de planningssystematiek, aanvaardbaar. Eventuele effecten zijn op de eerste plaats beperkt omdat het alleen die gebieden/gemeenten betreft waar sprake is van een bestuurlijk monopolie. Op de tweede plaats blijven de via het RPO (Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen) verkregen rechten in beginsel behouden. Op derde plaats kan een nieuwe toetreders in gebieden met maar één schoolbestuur de kans op een RPO toenemen. Immers, het basisvereiste voor een RPO is deelname van ten minste twee schoolbesturen (artikel 72 lid 1 WVO). De voorstellen sluiten aan op recente wetwijzigingen rond de vorming van nevenvestigingen (vervallen minimum aantal leerlingen); de splitsing van één school in twee scholen van dezelfde schoolsoort als beide scholen na splitsing ten minste de stichtingsnorm halen; en de afsplitsing in het kader van een RPO. Afsplitsing was slechts mogelijk gevolgd door een samenvoeging (het aantal scholen of scholengemeenschappen kon voorheen niet toenemen).

Overigens is het onder het huidige regime ook mogelijk (los van het RPO) dat een nieuwe toetreders in een bepaalde regio actief wordt; hetzij door stichting, hetzij op initiatief van de rijksoverheid. Het gaat dan om een stichting van een openbare school op initiatief van de Minister. Zie artikel 67 lid 2 WVO: "Onze Minister kan burgemeester en wethouders van de gemeente opdragen een aanvraag bij hem in te dienen om een openbare school voor bekostiging in aanmerking te brengen, indien gedeputeerde staten het eerste lid niet toepassen en ouders, voogden of verzorgers van een naar zijn oordeel voldoende groot aantal leerlingen hebben aangegeven dat zij indiening van een dergelijke aanvraag wensen". Voor te stellen is deze bepaling ook van toepassing te verklaren op scholen voor bijzonder onderwijs, mits er een nader te bepalen voldoende aantal ouders te kennen heeft gegeven een nieuwe school onder een ander bestuur te willen. Ook zouden andere

⁷⁰ Uiteraard zullen in de WVO ook enkele bepalingen gewijzigd moeten worden, met name de artikelen rond de planning (artikel 65 e.v).

besturen makkelijker een nevenvestiging moeten kunnen openen in gebieden waar sprake is van een bestuurlijk monopolie. Bij het aangaan van RPO's in monopoliegebieden zal hier rekening mee moeten worden gehouden. Bij overeenkomst tussen initiatiefnemers, Minister en gemeente kan dit verder worden ingevuld (bijvoorbeeld via een licentie of concessieovereenkomst⁷¹).

De raad stelt voor in de Experimentenwet een aanvulling op te nemen, waarbij initiatiefnemers een aanvraag kunnen indienen voor een nieuwe school in het primair of voortgezet onderwijs of voor een mbo-opleiding. Dit mag dus ook een afsplitsing zijn van een bestaande scholengroep.⁷² Deze mogelijkheid heeft betrekking op gebieden waar sprake is van een bestuurlijk monopolie. Een keer in de vijf jaar vindt evaluatie plaats en worden deze gebieden opnieuw gedefinieerd. De Minister stelt de normen en beleidsregels op en deze worden uitgevoerd door bijvoorbeeld een Commissie Nieuwe Toetreders.

Voorwaarden daarbij zijn onder meer:

- een experiment is alleen toegestaan in de door de Minister aangewezen gebieden of gemeenten waar sprake is van bestuurlijk monopolie of dreigend monopolie.
- het gaat om een toevoeging aan het bestand, die de keuzemogelijkheden voor ouders, leerlingen of studenten aantoonbaar vergroot (een onderscheidend onderwijsplan en gebleken behoefte aan een bepaalde vorm of type onderwijs);
- het gaat om een toevoeging aan het bestand die het voortbestaan van de bestaande voorzieningen in de eerste vijf jaren niet onevenredig ondermijnt (bijvoorbeeld verlies van meer dan 10% van het totale zittende leerlingenbestand in het desbetreffende gebied, aansluitend op de vigerende regels in het voortgezet onderwijs); en
- de nieuwe voorziening heeft bij afsplitsing een affiliatieovereenkomst met een bestaande voorziening waarin de continuïteit voor leerlingen en/of studenten is gewaarborgd.

De Minister beslist na advies van een Commissie Nieuwe Toetreders, waarbij een keer per jaar voorstellen kunnen worden ingediend. De raad stelt voor, alvorens tot invoering over te gaan de uitwerkingsconsequenties nader te laten onderzoeken door enkele bureaus.

In het middelbaar beroepsonderwijs hebben roc's in principe de mogelijkheid om overal opleidingen te starten. Op voorzieningenniveau bestaat daarom formeel gezien geen noodzaak om een aparte regeling te treffen. Op instellingsniveau is het stelsel echter wel gesloten, nieuwe aanbieders hebben niet de mogelijkheid om een (bekostigde) opleiding te starten. In het komende advies van de raad MBO en het ROC-concept (werktitel) zal hij ingaan op de vraag in hoeverre een meer open bestel in de wereld van het beroepsonderwijs gewenst is. Een en ander hangt samen met een herdefiniëring of herbevestiging van het roc-concept.

In het hoger onderwijs loopt reeds een experiment in het kader van een open bestel. De raad stelt voor dit experiment te continueren. Daarbij kunnen ook internationale facetten betrokken worden, zoals samenwerking met buitenlandse instellingen of, in grensgebieden, de instroom van studenten van over de grens.

Opting out, defusie en interne verzelfstandiging

⁷¹ Zie Rinnooy Kan, In 't Veld & De Vijlder, 2000.

⁷² Een nadelig neveneffect kan zijn dat de segregatie in het onderwijs waarschijnlijk ook zal toenemen. Daar staat tegenover dat deze ontwikkeling deels onvermijdelijk is: als ouders worden geremd in hun schoolkeuze, zullen zij andere wegen zoeken.

Zoals eerder aangegeven in *Wat scholen vermogen* (2002b) en recenter in *Leraarschap is eigenaarschap* (2007b), kunnen opting out, defusie en vormen van interne verzelfstandiging onder bepaalde voorwaarden helpen om de keuzevrijheid van de deelnemer of het eigenaarschap van de professional te vergroten. Daarbij moet uiteraard worden vermeden 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.

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/ouders en als het bestuur hieraan, al dan niet 'gedwongen' (bezwaar- en beroepsprocedure) via de medezeggenschapsraad, wil meewerken. Het wettelijk mogelijk maken van vormen van verzelfstandiging kan direct bijdragen aan bestuurlijke variëteit en kan indirect het bestuur tot legitimatie manen, juist omdat de mogelijkheid van verzelfstandiging bestaat.

De raad verwacht overigens niet dat er veel gebruik zal worden gemaakt van een 'totale' opting out, dus een volledige uittreding of splitsing van scholen. Het bestaan van de mogelijkheid zal hier al een preventief effect hebben. Daar komt bij dat de wens van leraren tot invloed op het beleid vooral leeft op het niveau van het primair proces. De introductie van een professioneel statuut in de wet kan waarschijnlijk al goed voorzien in de behoefte om zeggenschap en verantwoordelijkheid van docenten ten opzichte van het bevoegd gezag te bepalen.

3.6 Schaaffecttoets bij nieuw beleid, wet- en regelgeving

Naast het invoeren van de voorgestelde maatregelen om bestuurlijke schaalvergroting te beteugelen zal de overheid ook kritisch moeten kijken naar de mogelijk onbedoelde schaaffecten van het eigen beleid. Om die reden zou een 'schaaffecttoets' onderdeel moeten zijn van elk beleidstraject.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de bewindslieden bezien is nog steeds de vraag aan de orde op welke manieren zij direct en indirect in dit proces van schaalvergroting behoren te opereren. Het is ondenkbaar dat de minister ineens alle schaalvergroting stopzet; sterker nog, die schaalvergroting wordt via allerlei beleidsmaatregelen nog steeds bevorderd (zoals via vmbo-mbo samenwerking, vergroting van financiële risico's zoals reïntegratie van ziek personeel, zorgarrangementen). Het is evident dat in sommige situaties door een adequate bestuurlijke schaal bijvoorbeeld kleine of noodlijdende opleidingen gehandhaafd kunnen worden. In dergelijke gevallen is het ook efficiënter om een gezamenlijk initiatief te ontplooiën, in plaats van met elkaar de concurrentie aan te gaan. Aan kleinschalige besturen zitten verder ook nadelen en risico's in de sfeer van continuïteit. Aan de andere kant moet echter ook tegemoet gekomen worden aan de legitieme vragen over de noodzaak en motivering van fusies.

In het kader van consistent overheidsbeleid en deugdelijke wetgeving zal een bewuste 'schaaffecttoets' een onderdeel moeten zijn van elk beleidstraject. Net zoals op dit moment wordt doorgerekend wat maatregelen voor een effect hebben op het gebied van lastenverzwaring of handhaving (zie in dit verband ook de ACTAL-adviezen, Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten, die voorgenomen wetgeving toetst op administratieve lasten voor burgers en bedrijven), zo zal ook in beeld moeten zijn of een nieuwe maatregel een potentieel schaalopdrijvend effect heeft. Een schaaffecttoets op landelijk

niveau betekent dat de beleidsmakers en zelfs de wetgever bewuster worden van de mogelijke schaalopdrijvende effecten van voorgenomen maatregelen in het onderwijs. Deze maatregelen kunnen op zichzelf genomen zeer aantrekkelijk zijn, maar zouden wel getoetst moeten worden op mogelijke (neven)effecten op de schaalgrootte van onderwijsvoorzieningen en besturen. Overigens is het aan te bevelen dat decentrale overheden, zoals gemeenten, ook een dergelijke toets uitvoeren bij bijvoorbeeld het gemeentelijk huisvestingsbeleid.

3.7 Vermindering stapeling toezichthouders en toetsende instanties

Bij de implementatie van nieuwe wetgeving die toetreding vergemakkelijkt en een nieuwe bestuurlijke fusietoets introduceert, zal er ook een verlichting van de wetgevingslast moeten zijn door de (decentrale) overheden.

Zo moet bijvoorbeeld de stapeling van toezichthouders en toetsende instanties in het onderwijs tegen het licht worden gehouden. Wanneer er een rol van de NMa in het kader van bestuurlijke monopolies komt, ligt het in de rede dat er andere overheidsinstanties zijn die terugtreden. Dit past binnen het stramien van risicogericht toezicht; namelijk een stringenter toezicht op die situaties die daartoe aanleiding geven, zoals in geval van (het ontstaan van) bestuurlijke monopolies. De raad noemt als voorbeeld twee lagen waar het overheidstoezicht kan verminderen, namelijk ten aanzien van de toezichtsrol van de gemeentelijke dan wel provinciale overheid en de rol van de macrodoelmatigheidstoets (in het hoger onderwijs) is versobering wenselijk.

Vermindering toezichthoudende rol decentrale overheid

Voor wat betreft de gemeente en de rol van de provincie; de toezichthoudende taken kunnen teruggebracht worden, wanneer de rol van de nationale overheid of een nationaal toezichtsorgaan zoals de NMa toeneemt.

De rol van de provincie zou in dit verband geschrapt kunnen worden, waar het gaat om het toezicht op het voorzien in openbaar onderwijs. Dit toezicht kan immers via de Onderwijskamer van de NMa verlopen; de criteria van de minister van OCW, inclusief de voldoende spreiding van openbaar onderwijs, zijn leidend.

Fusietoets en macrodoelmatigheidstoets in het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs kan invoering van een fusietoets ervoor zorgen dat een separate macrodoelmatigheidstoets in een aantal gevallen kan vervallen. De fusietoets kan namelijk tevens als macrodoelmatigheidstoets fungeren wanneer een fusie betekent dat de gefuseerde instellingen licenties verkrijgen voor voedingsgebieden waar één van de samenstellende instellingen eerder geen toegang toe hadden.⁷³ Het aanbieden van de daaraan onderworpen opleidingen hoeft dan niet meer aan een afzonderlijke macrodoelmatigheidstoets te voldoen.

Het volgende hoofdstuk gaat in op mogelijke maatregelen om de legitimatie te versterken.

⁷³ In dat geval zou goedkeuring van een fusie tussen een universiteit en een hogeschool het de fusiepartners bijvoorbeeld mogelijk maken om in de vestigingsplaats van de hogeschool een universitaire opleiding aan te bieden, zonder dat daarvoor een aparte macrodoelmatigheidsprocedure hoeft te worden doorlopen.

4 Versterken legitimatie: oplossingen

Door schaalvergroting is legitimatie, zeker in lokale context, ingewikkelder geworden. Dit hoofdstuk gaat in op het versterken van de legitimatie van de schoolbesturen. Variëteit in de wijze waarop een school zijn taak opvat moet net zo gewaarborgd zijn als de wijze van bestuursvariëteiten en verschillende bestuursmodellen. Een school is bestuurlijk gezien een uitdrukking van de betrokken gemeenschap, het bevoegd gezag (het bestuur) is de uiteindelijke drager van de onderwijsvrijheid, en de instantie die de expressie van het draagvlak van de school in de betrokken gemeenschap organiseert. Er zijn verschillende manieren waarop deze gemeenschap zich manifesteert, er zijn verschillende actoren die daarbij een rol spelen. Er zijn bijgevolg verschillende strategieën mogelijk om het draagvlak, de legitimatie te verbeteren. Er is daarbij een onderscheid te maken tussen een interne inhoudelijke legitimatie en een meer externe gerichte procedurele legitimatie. Op beide aspecten wordt ingegaan.

4.1 Inhoudelijke legitimatie: verschillende variëteiten mogelijk maken

De legitimatievraag is verbonden met de ontwikkeling naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen (de 'governancediscussie') in het onderwijs van de afgelopen jaren. Hoe breed moet de school zijn taak opvatten? Aan wie is de school dienstbaar: alleen of voornamelijk aan de eigen leerlingen of ouders, of ook aan bredere maatschappelijke fora? Inhoudelijke legitimatie betreft de vraag: waarover en aan wie moet de school (het schoolbestuur) verantwoording afleggen?

In het onderwijs is een grote verscheidenheid aan legitimatievormen aan de orde. Binnen deze grote variëteit kunnen we een onderscheid maken, in drie 'archetypen' die in de praktijk vaak in combinaties voorkomen.

Traditionele autoriteitscontext

De eerste is een traditionele autoriteitscontext, die we met name zien in het bijzonder confessioneel onderwijs. Zo staan besturen, blijkens een recent SCP-onderzoek (Turkenburg, 2008), die oordelen dat ze gemandateerd zijn door ouders op een aantal punten iets gereserveerder ten opzichte van maatschappelijke taken van de school, net als de besturen die zeggen dat in feite het schoolbestuur eigenaar is van de school. De besturen die vinden dat ouders de eigenaar zijn van de school, zijn minder geneigd om allerlei uiteenlopende maatschappelijke taken op zich te nemen. In traditionele autoriteitscontexten wordt sterk gehecht aan gedeelde waarden loyaliteit, die het eenvoudiger maken op schoolniveau een gemeenschapszin te realiseren. Legitimatie zit hier in aspecten als commitment, vertrouwen, morele en persoonlijke waarde.

Legalistische autoriteitscontext

De tweede legitimatiecategorie is die van een rationeel legalistische autoriteitscontext. Binnen de rationeel legalistische context is men niet erg geïnteresseerd in de waarden en normen van de betrokkenen, noch in betrokkenheid en engagement verdergaand dan contractueel overeengekomen prestaties. Besturen die bijvoorbeeld van mening zijn dat de samenleving eigenaar is van de school, zijn, volgens het SCP-onderzoek, vaker van mening dat iets tot de gewone taken van de school behoort dan andere besturen.

Besturen van openbaar onderwijs, die vaker een of meer brede scholen hebben, en in mindere mate ook de besturen van katholieke scholen, zijn positiever over de organisatie van het extra aanbod in een brede school dan de overige besturen (Turkenburg, 2008). Eénpitters in het bijzonder onderwijs zijn vaker van mening dat een school zich mag beperken tot de kerntaken; besturen van het openbaar onderwijs zijn daarentegen veel vaker van mening dat de scholen moeten inspelen op maatschappelijke vragen. Dat het een goede zaak is dat hun school een brede maatschappelijke opdracht vervult, is de mening van met name openbare en katholieke besturen, vooral de meerpitters in het voortgezet onderwijs. Besturen van protestants-christelijk onderwijs stemmen daarentegen nog het minst in met deze stelling. De extra taken mogen niet in strijd zijn met de doelstellingen van de school, dat zeggen vooral de besturen van protestants-christelijke scholen, die daarin het meest van mening verschillen met besturen van openbare scholen.

Deze legitimatiecategorie zal vooral zoeken naar samenwerking. Legitimatie kan als het ware buiten opgehaald worden. Dat is een opvatting die bijvoorbeeld door Minderman is verwoord. Minderman (2008) stelt dat de onderwijsinstelling zal moeten nagaan welke doelen zij zelf wil stellen en hoe zij invulling en medewerking kan geven aan de politieke agenda die maatschappelijke problemen centraal stelt. Kan de sector in dat kader bijdragen aan de belendende beleidsterreinen? De school zal, veel meer dan nu gebruikelijk is, de samenwerkingsrelaties met andere organisaties moeten aanhalen, ook al zijn de belangen niet altijd gelijk gericht. Het betrekken van externe kritische belanghebbenden in de verantwoording verankert de school en haar beleid in de samenleving. De Algemene Rekenkamer (2008) constateert in dit verband dat door de bestuurlijke schaalvergroting (soms regionalisering, of over meerdere regio's) die horizontale verantwoording lastig is geworden, omdat voor veel belanghebbenden (met name ouders, docenten, maar ook afnemende opleidingen) het belang toch in eerste instantie geconcentreerd is rond die scholen waar zij onderwijs volgen, les geven of hun studenten van betrekken. Aan scholen worden maatschappelijke bijdragen gevraagd ten aanzien van de sociale samenhang in de omgeving (hangjongeren, vergrijzing, jeugdossier), ten aanzien van duurzaamheid en ten aanzien van de toekomstige kenniseconomie.⁷⁴ Het is deze multistakeholderbenadering en kerntaakoverschrijdende samenwerking die Minderman (2008) aanduidt met de term 'verankering'. Daarmee raakt de tweede aan de derde legitimatiecategorie.

Doelgestuurde autoriteitscontext

Een derde legitimatiecategorie ten slotte betreft een doelgestuurde autoriteitscontext waarbij de doelen (eventueel neergeslagen in bepaalde werkwijzen zoals in coöperaties, die gericht moeten zijn op stoffelijke behoeften) de richtsnoer vormen. Vooral het algemeen-bijzonder onderwijs past in deze categorie. Deze scholen zoeken een niche, zoals bijvoorbeeld freinetonderwijs, jenaplanonderwijs of iederwijsscholen, en bieden specifieke didactieken aan voor specifieke groepen.

Nogmaals: verschillende schoolbesturen (openbaar, bijzonder) hebben ieder hun eigen visie en oriëntatie op de inhoudelijke legitimatie. Dit is de vraag voor wie zij het onderwijs aanbieden en tot wie het premium van de school behoort.⁷⁵ In de verschillende categorieën zien we in meerdere of mindere mate een deficit ontstaan aan legitimatie en zien we uiteenlopende pogingen om legitimatie te behouden resp. te herwinnen, zowel concentratie op de eigen school, de eigen leerlingen, als een bredere functievervulling bij maatschappelijke taken.

⁷⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002.

⁷⁵ Turkenburg, 2008.

In de visie van de raad bepalen scholen zelf, op basis van hun eigen visie, hoe zij draagvlak, legitimatie vinden en behouden voor het onderwijs. Ook hier is het onderwijs en het land gediend met variëteit. De raad ziet dat in de praktijk scholen op verschillende wijze positie kiezen (zie het in december 2008 te verschijnen advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*).

Net zoals er verschillende contexten zijn waarin scholen hun legitimatie positioneren, zo hanteren scholen ook verschillende strategieën om hun inhoudelijke legitimatie te versterken. Hoewel deze zich bevinden op een continuüm zijn daarbinnen grofweg drie categorieën te onderscheiden.

Ten eerste is er de strategie van de multifunctionele school: deze school verbreedt zijn doelen, doelgroepen en werkwijzen. Nieuwe functies en taken worden ook ondergebracht bij de school, desgewenst als aparte eenheden van de schoolorganisatie. De school wordt daarmee een instelling die naast onderwijs en vorming ook zorg, opvang en vrijetijdsbesteding biedt. De tweede variant is de school die kiest voor het voornamelijk aanbieden van wat wettelijk is voorgeschreven als het gaat om onderwijs en vorming. Deze variant is geen ambitieuze variant. Zo een school streeft bijvoorbeeld wel naar het hoogst haalbare. De raad noemt dit de 'sobere' school. De derde variant is een tussenvariant, de netwerkschool. Deze school breidt doelen en taken verder uit, maar voor de uitvoering ervan schakelt de school andere partijen in of werkt daarmee samen.

Overheidsbeleid moet in elk geval variëteit en ruimte laten waar het gaat om concentratie versus uitwaaiering. Ook onbedoeld zou geen van de drie hier genoemde ideaaltypische varianten in rijks- of gemeentelijk beleid gestimuleerd moeten worden.

Het vergroten van de inhoudelijke legitimatie van de onderwijsinstelling is in de eerste plaats een taak van het bestuur of de instelling zelf. Het hebben van een visie op de legitimatie van de instelling (wie wordt op welke wijze betrokken) kan een onderdeel vormen van horizontale verantwoording (zie hierna) en bij een fusie als onderdeel van de fusie-effectrapportage. Voor de procedurele borging van de legitimatie zijn nog een aantal andere routes te verkennen.

4.2 Procedurele legitimatie: versterken bestaande geledingen

Balans tussen bestuurskracht en gelegitimeerde zeggenschap

Een tweede aspect is de procedurele legitimatie. De vraag is hoe legitimatie in horizontale zin (dus niet ten opzichte van de overheid of inspectie) in te kleden. Bij de huidige stand van zaken, dat wil zeggen de autonomie en bijbehorende financiële verantwoordelijkheden van scholen, is het de vraag of het bestuur van scholen fundamenteel anders geregeld kan worden. De huidige verantwoordelijkheden en bijbehorende risico's vragen om kennis en bestuursvaardigheden die niet van een gemiddelde ouder kunnen worden verwacht. Een professioneel bestuur is zeker bij grotere eenheden noodzakelijk. De vraag naar de legitimatie is bovendien een resultante van beleid van de achtereenvolgende kabinetten, gericht op meer autonomie van besturen, het stimuleren van (bestuurlijke) schaalvergroting en een terugtrekkende

overheid. Het is dus, zoals gezegd, zoeken naar een balans tussen de benodigde organisatorische professionalisering én de betrokkenheid en inbreng van ouders en andere belanghebbenden rondom de school.

Minderman (2008) stelt dat de verankering het proces is “van wederzijdse afhankelijkheid van samenwerkingspartners in het middenveld, waarbij men soms over de grenzen van de eigen kerntaak heen samenwerkt aan de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen of thema’s”. De verantwoordingsdialogen zijn daarbij van groot belang. Maatschappelijke verankering is het doel van de zoektocht van zelfstandige instellingen bij een terugtrekkende en loslatende overheid. Deze verankering leidt ertoe dat de afhankelijkheid van de overheid vermindert en die van de samenwerkingspartners toeneemt.

Onderwijsinstellingen dienen, zo stelde de raad in *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen* (2006c), een systeem te creëren waarin belanghebbenden een zekere invloed wordt toebedeeld. Tegelijkertijd dient de invloed van externen op de bestuurlijke processen aangepast te worden. Het bestuur van de school is en blijft het bevoegd gezag en is als zodanig verantwoordelijk voor de besluiten die genomen worden. Een school moet de vrijheid houden om te bepalen hoe ver de invloed kan gaan van externe partijen.

Drie mogelijke routes

De procedurele legitimatie, in de vorm van het organiseren van de invloed op het bestuur en horizontale dialoog, kan zich op verschillende manieren manifesteren. De raad onderscheidt in dit advies drie versterkingsroutes:

- via de samenstelling en de rol van de interne toezichthouder;
- via diverse vormen van maatschappelijke consultaties, een schoolmaatschappelijk forum en een maatschappelijke adviesraad; en
- via mogelijkheden om met enkele nieuwe vormen ervaring op te doen, zoals een maatschappijgeleding in de (g)mr.

Samenstelling en rol interne toezichthouder

Het is van belang dat de interne toezichthouder herkenbaar is voor de samenleving. De verankering van deze herkenbaarheid kan plaatsvinden bij de samenstelling en in de formulering van de taakopvatting. Voor wat betreft de samenstelling is een zekere verscheidenheid van bestuurders en toezichthouders, binnen de specifieke onderwijsopdracht van de betrokken school of scholengroep van belang. Bij werving, selectie en benoeming dient hiermee rekening te worden gehouden. Er zijn daartoe al lopende initiatieven, bijvoorbeeld door de deelname van vrouwen en allochtone Nederlanders in bestuur en toezicht te stimuleren.⁷⁷

De interne toezichthouder (raad van toezicht, algemeen bestuur, algemene ledenvergadering of gemeenteraad) zou een taak moeten hebben met betrekking tot de horizontale dialoog. Voor te stellen is dat er een algemene opvatting ontstaat,⁷⁸ waarin specifiek het punt van de maatschappelijke legitimatie en horizontale dialoog als aandachtspunt voor de interne toezichthouder genoemd wordt. De toezichthouder ziet

⁷⁷ Zo heeft bijvoorbeeld in juni 2008 staatssecretaris Dijkema een taskforce ingesteld om het aantal biculturele schoolbestuurders en leden van raden van toezicht te vergroten. De Taskforce Diversiteit Schoolbesturen wil voor eind 2009 30 bestuurders met een dubbele culturele achtergrond plaatsen. Dat betekent een toename van 10%.

⁷⁸ Deze opvatting zou door de sector zelf vormgegeven moeten worden, bijvoorbeeld in een referentiekader.

dan toe dat primair het bestuur⁷⁹ dit punt goed oppakt, daarvoor een strategie heeft, dit borgt door instrumenten en aangeeft wat met de inbreng van de omgeving gedaan is.

Verbeteren instrumenten maatschappelijke verantwoording

De Algemene Rekenkamer (2008) geeft aan dat nog vaak onduidelijk is wat de functie en omvang van de horizontale dialoog is. In dat verband zou 'verwachtingsmanagement' ervoor moeten zorgen dat belanghebbenden een realistisch beeld hebben van wat de status is van hun inbreng en van de verantwoording over wat er uiteindelijk mee is gedaan.

Als het gaat om de vraag wie de belanghebbenden zijn in het kader van de maatschappelijke verantwoording, is er een onderscheid tussen directe en indirecte belanghebbenden. De eerstgenoemden zijn direct betrokken bij het onderwijsleerproces (als werknemer of onderwijsontvanger) en hebben op dit moment een formele positie in het kader van medezeggenschap over het bestuur van de instelling.

Onderwijsinstellingen hebben echter ook de zorgplicht om een bredere kring van belanghebbenden een positie te geven. Het is in de eerste plaats de instelling zelf, die bepaalt wie de directe en indirecte belanghebbenden zijn. Maatschappelijke verantwoording wil in de opvatting van de raad zeggen dat de instelling bij het uitoefenen van zelfbestuur een (pro)actieve relatie aangaat met maatschappelijke instanties in de omgeving. De vorm waarin dat geschiedt kan verschillen, maar in alle gevallen zal sprake zijn van enige formalisering van deze relaties op het niveau van de instelling. Er zijn verschillende varianten en bijbehorende instrumenten denkbaar. De raad beschrijft er vier.⁸⁰ Het doel daarbij is het vertrouwen bij de omgeving te vergroten, het beleid af te stemmen op de maatschappelijke behoeften, en de beleidskeuzes te legitimeren. Per variant zullen de accenten verschillen. Om het lerende vermogen te versterken kunnen bij alle vier de varianten instrumenten worden ingezet als visitatie en benchmarking. Benchmarking kan confronterend werken voor besturen en die zin bijdragen tot een verdere activering. De concrete benchmarks hangen af van bijvoorbeeld de onderwijssector en de omvang van de besturen.

a) Lichte variant: door jaarverslag informatie verschaffen

In de lichte variant is het jaarverslag het centrale instrument voor maatschappelijke verantwoording. In het jaarverslag kunnen maatschappelijke thema's aan bod komen (bijvoorbeeld integratie, sociale cohesie), zoals in het bedrijfsleven maatschappelijke jaarverslagen die behandelen. De instelling zou dan per deelgebied jaarlijks een doelstelling moeten formuleren en moeten berichten of die doelstelling bereikt is (bijvoorbeeld een streefpercentage allochtone studenten dat jaarlijks een opleiding begint of met een diploma de opleiding verlaat). Het accent in deze variant ligt op transparantie en het geven van opening van zaken.

b) Zwaardere variant: maatschappelijke doelen bespreken

Een zwaardere variant is om dit jaarverslag of de maatschappelijke verslaglegging eens per jaar actief te bespreken met maatschappelijke belanghebbenden. Dat wil zeggen: hun zienswijzen te horen en er ook wat mee te doen. De onderwijsinstelling verzamelt zo reacties bij de betrokkenen en kan daar in haar beleid en verslaglegging voordeel mee doen. Het accent in deze variant ligt op kwaliteitsverbetering.

⁷⁹ Het is dus niet primair de toezichthouder die verantwoordelijk is voor de horizontale dialoog, al moet die ook de eigen legitimatie borgen, zie het punt van de procedurele legitimatie.

⁸⁰ Zie ook Onderwijsraad, 2004b.

c) Semi-institutionele variant: herenakkoord

In de semi-institutionele variant kan de onderwijsinstelling in een convenant met maatschappelijke partners afspraken maken over de jaarlijks te behalen maatschappelijke doelstellingen. Ieder jaar worden dan de resultaten vergeleken met de inspanningsverbintenis uit het convenant. Het kan leiden tot een meerzijdige verbintenis (de instelling stelt een doelstelling, maar de andere partners geven ook hun doelen aan), waarbij de onderwijsinstelling en de maatschappelijke partners over en weer verantwoording afleggen over gedane toezeggingen.

d) Institutionele variant: overlegplatform, adviesraad of rechtspersoon

Bij de institutionele variant stelt de onderwijsinstelling een permanent overlegplatform of een permanente adviesraad als klankbord in. Een dergelijke adviesraad kan een uitspraak doen over het (maatschappelijke gedeelte van het) jaarverslag, met daarin de maatschappelijke doelstellingen. Daarbij zijn variaties mogelijk in de mate waarin men de belanghebbende een formele inspraakpositie wil geven (décharge verlenen voor een bepaalde doelstelling). Een formele inspraakpositie betekent feitelijk uitbreiding van het medezeggenschapsregime naar meerdere belangengroeperingen. Tot slot is het ook mogelijk dat een andere rechtspersoon bepaalde bevoegdheden heeft (een goedkeuringsrecht), bijvoorbeeld als het gaat om de borging van de identiteit van de organisatie.

Maatschappelijke raad

Een interne adviescommissie van de VO-Raad heeft gesteld dat elke school een maatschappelijke adviesraad moet hebben:

“De Maatschappelijke Raad is niet een adviesraad; zij gaat verder. Ook is de Maatschappelijke Raad geen orgaan waaraan het bestuur verantwoording aflegt; daar heeft ze immers een Raad van Toezicht voor. Het is meer en breder dan dat. Met behulp van de Maatschappelijke Raad peilt de onderwijsinstelling vooraf de wensen en behoeften van verschillende maatschappelijke partners (zoals het omliggend onderwijs, maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven waarvoor wordt opgeleid) en integreert deze perspectieven op een verantwoorde manier in de beleidsvorming. Tijdens de uitvoering is er sprake van regelmatige terugkoppeling en organiseert de instelling waar nodig bijsturingmogelijkheden. Achteraf laat de instelling zien wat er van de gezamenlijke afspraken is terechtgekomen en waarom het wel of niet is gelukt. Het feit dat de onderwijsinstelling continue de dialoog aangaat, rekening houdt met gezichtspunten van maatschappelijke partners, zich transparant en navolgbaar maakt, de wil heeft om zich de maat te laten nemen – dat feit geeft de omgeving meer grip op de school dan ooit via de centrale aansturing door de overheid is gelukt. Andersom verschaft de onderwijsinstelling zich door het betrekken van partijen uit haar omgeving een ‘license to operate’, oftewel de legitimatie om maatschappelijk te ondernemen.”

Bron: TAVO, Vertrouwen willen verdienen, onderwijsverplicht, VO-raad 2007

Een element in alle varianten van horizontale verantwoording kan een aanbodsvariëteitsonderzoek zijn. Voor ingrijpende fusies uit het recente verleden die met name die geleid hebben tot een aanzienlijke inperking van de keuzemogelijkheden kan het bestuur – vrijwillig en con amore – op zich nemen geregeld bij betrokkenen te onderzoeken of de variëteit van zijn aanbod voldoet. Die variëteit uit zich in zowel levensbeschouwelijke, als in pedagogisch-didactische zin. Een dergelijk aanbodvariëteitsonderzoek voert het bestuur uit in samenwerking met de betrokkenen.

Voortgaande vitalisering medezeggenschapsraad: stemappel en mogelijkheid tot uitbreiding

De veronderstelling in de politiek⁸¹ was dat er vanzelf sprake zou zijn van op de school gerichte specifieke bijdragen aan het functioneren van de school vanuit de gmr en mr'en en de lokale schoolcommissies. Het functioneren van de medezeggenschapsraden is evenwel, soms ook door de magere bezetting, niet optimaal.⁸² Er zijn bovendien elementen in de regelgeving die bijvoorbeeld 'decentrale' medezeggenschap soms moeilijk maken. Zo is de mr bijvoorbeeld gekoppeld aan de school (het brinnummer). Die school kan uit verschillende locaties van verschillende omvang bestaan. Tussen locaties en tussen mr'en kan verschil van mening bestaan over in hoeverre de deelmedezeggenschapsraden de taken van de (school)mr kunnen vervullen.⁸³ Dat heeft ook weer te maken met de regel dat de mr met tweederde meerderheid moet instemmen met de overdracht van bevoegdheden naar een deelmr. Het zijn technische kwesties die aangeven dat het zeer lastig is om 'schoolnabij bestuur' te organiseren.

Voor de hand ligt op de eerste plaats de bestaande instrumenten die de procedurele legitimatie van besturen vergroten, zoals de medezeggenschap, te verbeteren. Alle betrokken onderwijsorganisaties moeten een appel doen op ouders, leerlingen en studenten om hun stemrecht te gebruiken. Verwezenlijking van de legitimatie is inhoudsloos als daar niet op zijn minst een inspanningsplicht is vanuit degene die zich vertegenwoordigd zou moeten voelen. Een zeker breed gedragen appel voor betrokkenheid bij de organisatie kan onderwijsgebruikers aanzetten om invloed te gaan uitoefenen. De bezetting van de medezeggenschapsraden kan vergroot worden door het aanbieden van scholing of het uitkeren van presentiegelden of immateriële beloningen, waardoor mensen eerder in de verleiding komen zich verkiesbaar te stellen.⁸⁵

De raad heeft in het advies *Duurzame onderwijsrelaties* (2006a) voorgesteld dat waar medezeggenschapsraden, met instemming van het bevoegd gezag, dat nodig vinden, er de mogelijkheid moet zijn om vertegenwoordigers van de maatschappij te coöpteren (bijvoorbeeld personen uit het lokale bedrijfsleven). Wellicht dat zulks gestalte kan krijgen door een themaraad ex. artikel 20 lid 4 WMS. De wet zou hiervoor expliciet de mogelijkheid moeten openen ook 'maatschappijvertegenwoordigers' toe te laten. De WMS moet dan een bepaling bevatten dat deze leden (de maatschappijgeleding van de MR) instemmings- of adviesrecht hebben over zaken die aan deze themaraad zijn overgedragen, zoals over het aangaan of verbreken van de relaties met de omgeving. Via het integreren van de 'maatschappelijke' stem wordt ook voorkomen dat de interne medezeggenschap en 'externe maatschappelijke dialoog' of verantwoording gescheiden circuits worden.

4.3 Bestuurlijke ontwikkeling en legitimatie

Bestuurlijke schaal kan horizontale verantwoording complex maken

De voortgaande schaalvergroting kan ertoe leiden dat de relatie tussen instelling en maatschappelijke belanghebbenden steeds lossier wordt, omdat de schaal van de instelling niet meer correspondeert met de lokale of de regionale context. Een dergelijke ontwikkeling heeft bijvoorbeeld plaatsgevonden bij enkele roc's. Deze 'onthechting' uit de

⁸¹ Zie bijlage *Schaalgrootte, een onderwerp van deugdelijke wetgeving?*, gepubliceerd op de website van de Onderwijsraad.

⁸² Karsten, De Jong, Ledoux & Sligte, 2006.

⁸³ Zie bijvoorbeeld uitspraak LGC 19 december 2007, G753.

⁸⁵ Onderwijsraad, 2006a.

lokale context zou zo veel mogelijke voorkomen moeten worden. De minister kan er daarbij voor zorgen dat de WMS voldoende mogelijkheden laat om 'schoolnabije' medezeggenschap te organiseren (bijvoorbeeld voor grote locaties). De mogelijkheden die de WMS op dit punt biedt zouden door verdere verspreiding van informatie beter bekend moeten worden.

Waar dat nodig is, zouden nieuwe vormen van binding, van gemeenschapsvorming, moeten worden gecreëerd. Een consistent uitgangspunt van de raad is immers dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband – een gemeenschap – is, waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben.⁸⁶ Dat betekent dat bevoegdheden in evenwicht moeten zijn en dat de instelling uiteindelijk ook bestuurbaar moet blijven; bestuurlijke drukte moet zo veel mogelijk vermeden worden. Verbeteren van de (maatschappelijke) legitimatie moet daarom voorzichtig, via een experimentele benadering, gebeuren. Om de inhoudelijke en procedurele positie van schoolbesturen te versterken, heeft de raad een aantal aanbevelingen voor de minister en het veld.

De wijze waarop een school of hogeschool versterking zoekt van zijn inhoudelijke legitimatie – de focus leggen op de kerntaak, het onderwijs, de eigen school enerzijds, of juist een brede oriëntatie, als dienstverlener aan de samenleving anderzijds – moet door de overheid niet voorgeschreven worden en dient vrij te zijn.

Voor wat betreft de procedurele legitimatie (hoe gaan we dat doen) gaat het daarbij onder meer om het in stelling brengen van de interne toezichthouder: de interne toezichthouder (dat orgaan of die personen die zijn aangewezen als interne toezichthouder) moet toezien op de maatschappelijke dialoog door het bestuur met de omgeving. Een door de sector op te stellen kader voor de toezichthouder zou dit aspect moeten agenderen. Ook een kritische blik bij de werving en selectie van de raden van toezicht en de verantwoording is, zeker bij grotere besturen, daarbij aan te bevelen.

Verder gaat het om het faciliteren en uitbouwen van lopende experimenten rond horizontale verantwoording, zoals maatschappelijke consultaties, schoolmaatschappelijk fora en meer institutionele vormen zoals maatschappelijke adviesraden. Een onderdeel van de horizontale verantwoording kan de variëteit aan aangeboden onderwijsconcepten en inhoudelijke legitimatie(strategie) zijn.

Tot besluit is voor wat betreft de verankering van de procedurele legitimatie het nodig om de medezeggenschap verder te vitaliseren, bijvoorbeeld door een breed door onderwijsorganisaties gedragen appel voor actief en passief kiesrecht voor de (G)MR (of universiteitsraden), naast het informeren over de mogelijkheden van de WMS en het aantrekkelijker maken van het lidmaatschap door bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van vacatiegelden. Tevens zou de wettelijke mogelijkheid om indirect belanghebbenden te betrekken bij de medezeggenschap via benoeming in een themaraad (de maatschappijgeleding in de (g)mr) meer bekend moet worden.

Streven naar cultuur van bescheidenheid

Besturen en toezichthouders in zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs zijn zich bewust van hun positie en grote maatschappelijke verantwoordelijkheden. Veel besturen, met name in het primair onderwijs, bestaan gelukkig nog uit vrijwilligers die (met veel persoonlijke tijdsinvestering) vorm en kracht geven aan de 'civil society'. Deze verworvenheid in het Nederlandse onderwijs, waarbij burgers zelf de verantwoordelijkheid nemen voor het bestuur van maatschappelijke instituties, mag niet verloren gaan. Het schetsen van een genuanceerd en waarheidsgetrouw beeld van de

⁸⁶ Onderwijsraad, 2007b.

schoolbestuurder (en de toezichthouder op dat bestuur) zal door transparantie vanuit de sector en door voorbeeldgedrag van individuele bestuurders en toezichthouders gestalte krijgen. Daarmee wordt ook de politieke legitimatie van door gemeenschapsgeld bekostigde onderwijsinstellingen vergroot.

Naast een inhoudelijke en procedurele versterking van legitimatie gaat het ook om een attitude en soms om woordkeuze.⁸⁷ Het vormgeven van wat de raad eerder aanduidde als een cultuur van bescheidenheid⁸⁸ is nogmaals in de eerste plaats een zaak van bestuurders zelf. Zaken zoals dienstbaarheid zijn vooral een kwestie van houding en daarom moeilijk meetbaar of 'afrekenbaar'. Besturen zullen zich de opdracht moeten geven dat zij tegenover een zeer gevarieerde groep ouders (met verschillende achtergronden) en andere belanghebbenden in heldere en begrijpelijke taal kunnen aangeven wat de doelstelling van de onderwijsorganisatie is, hoe en met wie zij dat willen bereiken en wat ze daarvoor gedaan hebben. Via de besturen-, management- en sectororganisaties kan de minister bewustwording daarover faciliteren, bijvoorbeeld door visitatie, reflectiegroepen, conferenties, enzovoort. Dienstbaarheid kan verder als algemeen beginsel opgenomen worden in een code goed bestuur.

Ook de raad van toezicht (waar die functioneert) kan een functie vervullen door met hun bestuurders het gesprek te voeren over de bredere inkadering en de legitimatie van hun handelen, bijvoorbeeld bij het (jaarlijkse) functioneringsgesprek. Houding en ethiek van de bestuurder zijn aspecten die de raad van toezicht kan meenemen in zijn rol als werkgever voor het bestuur. Ook de raad van toezicht/interne toezichthouder zal zich in dit verband verantwoordingsbewust op moeten stellen. Via de thans in ontwikkeling zijnde netwerkorganisaties en platforms van bestuurders en toezichthouders in het onderwijs kan dit inzicht verder gestimuleerd worden.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de beantwoording van de adviesvraag en de aanbevelingen.

⁸⁷ In dat verband is af te vragen of een benaming college van bestuur passend is bij een bestuurder van vijf of tien scholen primair onderwijs. De omzetting naar een raad-van-toezichtmodel wordt vaak gezien als een dwingende noodzaak om de directie nu aan te duiden als college van bestuur of raad van bestuur. Deze noodzaak is er niet en de nieuwe bestuurders doen er verstandig aan een betiteling te kiezen die past bij het basisonderwijs.

⁸⁸ Zie Onderwijsraad, 2005.

5 Aanbevelingen

Autonomievergroting en deregulering kenmerken ons onderwijsbeleid al een paar decennia en hebben zeker tot verschillende gunstige effecten geleid. Deze beleidsuitgangspunten hebben er mede toe geleid dat zowel aan de kant van besturen als aan de kant van voorzieningen aanzienlijke veranderingen hebben plaats gevonden. Het is verre van denkbeeldig dat deze veranderingen leiden tot een aantasting van enkele wezenlijke kenmerken van ons onderwijs, met name de mogelijkheden voor ouders, leerlingen en studenten om een weg te kiezen die hen past, en de brede verankering van ons onderwijs in de samenleving. Bestuurlijke schaalvergroting kan voordelen opleveren voor scholen en is soms onafwendbaar, maar brengt ook risico's met zich mee, vooral als het gaat om keuzevrijheid en legitimatie. In het kader van de stelselverantwoordelijkheid van de minister vraagt dit om maatregelen voor het waarborgen van de keuzevrijheid voor deelnemers en docenten en voor het versterken van de legitimatie van besturen. Als instrumenten voor het waarborgen van de keuzevrijheid pleit de raad voor het vooraf toetsen van bepaalde voorgenomen fusies, het bewaken van gescheiden voorzieningen voor openbaar en bijzonder onderwijs, en experimenten met nieuwe toetreding. Daarnaast ziet de raad verschillende varianten voor het versterken van de inhoudelijke en procedurele legitimatie van schoolbesturen. Tot slot moet ook de wetgever nieuwe wetgeving en maatregelen 'doorrekenen' op schaaffecten en zal stapeling van het aantal toezichthouders moeten verminderen.

De voorgestelde maatregelen zullen proportioneel en effectief moeten zijn. Een bestuurlijke fusietoets mag niet leiden tot overmatige bureaucratie, maar moet de beheerste concurrentie, kenmerkend voor het Nederlandse stelsel, in met name het leerplichtig onderwijs borgen. Een onafhankelijke toetsing van door de wetgever vastgelegde normen en experimenten met nieuwe toetreders in die gebieden waar weinig bestuurlijke variëteit is, kunnen bijdragen aan de dynamiek in het stelsel.

5.1 Behoefte aan verheldering van de stelselverantwoordelijkheid van de minister rond de bestuurlijke ontwikkeling

Adviesvraag

Het ministerie heeft – kort samengevat – de raad gevraagd welke verantwoordelijkheden en instrumenten de Minister heeft ten aanzien van het waarborgen van keuzevrijheid en legitimatie in het onderwijs, waarbij het zowel gaat om het niveau van de voorzieningen als om dat van de besturen. Het verzoek aan de raad is daarbij onder meer aandacht te besteden aan de aard en de waarde van een fusietoets en aan interne en externe verzelfstandiging als middel om een optimale besturenstructuur van het onderwijs te realiseren. Tevens zou het advies moeten ingaan op de vraag hoe de legitimatie van grootschalige besturen gewaarborgd kan worden.

In dit advies staat de volgende vraag centraal. Welke verantwoordelijkheden heeft de Minister om keuzevrijheid en legitimatie te waarborgen, zowel op het niveau van de voorzieningen als op het niveau van de besturen? Een vervolgvraag is welke instrumenten de minister voor het waarborgen van keuzevrijheid en legitimatie kan hanteren. Daarbij

heeft de minister van OCW de raad verzocht om aandacht te besteden aan de aard en de waarde van een fusietoets en aan interne en externe verzelfstandiging als middelen om een optimale besturenstructuur van het onderwijs te realiseren. Tevens zou het advies moet ingaan op de vraag hoe de legitimatie van grootschalige besturen gewaarborgd kan worden.

Balans in het stelsel waarborgen

In hoofdstuk 1 heeft de raad gewezen op het proces van autonomievergroting in het onderwijs sinds het midden van de jaren tachtig. De daarmee gepaard gaande bestuurlijke schaalvergroting heeft belangrijke positieve effecten op het onderwijs, maar draagt ook een aantal risico's in zich. Om deze risico's te beheersen en ongewenste effecten in de toekomst te voorkomen, is het tijd om de stelselverantwoordelijkheid van de Minister opnieuw te definiëren.

Als het om het stelsel gaat, is immers de Minister de eerst verantwoordelijke en heeft hij enkele specifieke verantwoordelijkheden die niet te herleiden zijn tot de optelsom van die van de afzonderlijke besturen en instellingen. In dat kader ziet de minister in het bijzonder toe op het functioneren van het stelsel in dienst van het algemeen belang. Daarbij dient hij behoedzaam te werk te gaan, rekening houdend met de specifieke kenmerken van ons zorgvuldig opgebouwd stelsel en met de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs. Dit vraagt om een proportionele en toegespitste inzet van overheidsinstrumenten.

Ook internationaal gezien biedt ons onderwijssysteem een aantrekkelijke variëteit aan bestuursvormen.⁸⁹ Deze verscheidenheid biedt scholen veel ruimte en geeft instanties veel mogelijkheden om relaties met het onderwijs aan te knopen. Het onderwijssysteem kent vele vertakkingen naar uiteenlopende maatschappelijke groepen en sectoren. Deze zullen niet gediend zijn bij een uniforme bestuurlijke opzet. Het is zinvol te onderzoeken of uitbreiding van mogelijke bestuursvormen realiseerbaar is. De raad adviseert de minister de ruimte voor bestuurlijke variëteit niet te verminderen en daar waar mogelijk uit te breiden.

Naast een inperking van de variëteit bestaat een ander risico van toenemende bestuurlijke schaalvergroting: een mogelijk legitimatietekort. Legitimatie komt niet vanzelf, maar moet worden verworven. De raad wil voorop stellen dat veel besturen, met name in het primair onderwijs, gelukkig nog bestaan uit vrijwilligers die (met veel persoonlijke tijdsinvestering) vorm en kracht geven aan de civil society. Deze verworvenheid, waarbij burgers zelf de verantwoordelijkheid nemen voor het bestuur van maatschappelijke instituties, mag niet verloren gaan.

Autonomievergroting en de bijbehorende toenemende verantwoordelijkheden en risico's hebben echter de druk op instellingen verhoogd. Instellingen krijgen steeds meer financiële verantwoordelijkheden en moeten steeds meer professionaliteit in huis hebben om die aan te kunnen. Grotere (bestuurlijke) instellingen kunnen die zelfstandigheid over het algemeen beter aan dan kleinere. Maar tegelijk geven vertegenwoordigers van studenten, ouders en personeel aan dat de ervaren afstand tussen hen en de grootschaligere besturen van de onderwijsinstellingen groter wordt, en neemt in hun beleving de eigen invloed op het reilen en zeilen van de organisatie af. Ook vervolgopleidingen en bedrijfsleven hebben minder directe toegang tot de besluitvorming over het onderwijsaanbod, waardoor de aansluiting op de arbeidsmarkt minder goed verloopt. Dit legitimatietekort wordt bovendien des te prangender op het moment dat ouders weinig te kiezen hebben.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad, 2001.

Wanneer door besturenfusies de bestuurlijke variëteit en de keuzevrijheid in het Nederlandse stelsel (potentieel) in gevaar komen, ligt er een taak voor de wetgever om kenmerkende onderdelen van het Nederlandse stelsel, zoals de legitimatie van besturen, te borgen.

Voortbouwend op eerdere adviezen en na een inventarisatie van verschillende mogelijkheden komt de raad tot verschillende aanbevelingen voor het waarborgen van de keuzevrijheid en de legitimatie. Bij keuzevrijheid gaat het om het zeker stellen van de bestaande variëteit en daarnaast om het (beperkt en experimenteel) uitbreiden van variëteit door nieuwe toetreding in bepaalde sectoren. Bij het versterken van legitimatie gaat het om het faciliteren van verschillende oriëntaties van scholen en procedureel om het beter gebruiken en het uitbreiden van bestaande voorzieningen, zoals de medezeggenschap en de rol van de interne toezichthouder en externe betrokkenen.

5.2 Aanbevelingen tot waarborgen van keuzevrijheid

De raad ziet drie mogelijkheden om de bestuurlijke variëteit te waarborgen en waar mogelijk uit te breiden:

- het vooraf toetsen van voorgenomen fusies;
- bewaking van gescheiden voorzieningen voor openbaar en bijzonder onderwijs; en
- experimenten met nieuwe toetreding.

Vooraf toetsen van voorgenomen fusies

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

Voor de uitvoering van een fusietoets bestaan verschillende opties. Uitvoering kan geschieden door een Onderwijskamer bij de NMa, door de Commissie Macrodoelmatigheid (in oprichting) voor het hoger onderwijs aangevuld met een aparte toetsingscommissie voor de andere sectoren, of door de Minister zelf, al dan niet bijgestaan door een toetsingscommissie. Bovengenoemde varianten overziend lijkt inrichting van een Onderwijskamer bij de NMa de beste optie. In dat geval staat de fusietoets op enige afstand van de politiek, maar hoeft niet een geheel nieuwe, losstaande instantie te worden opgericht.

Ongeacht welke uitvoeringsvariant ook wordt gekozen, zal de minister van OCW moeten aangeven wat de hoogte van een eventuele toetsingsdrempel is (wanneer komen fusies voor toetsing in aanmerking) en op welke inhoudelijke criteria de fusies beoordeeld worden.

1) Toetsingsdrempel

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

2) Centrale criterium: bestuurlijke variëteit in relevante geografische gebied

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

Daarbij is het wel van groot belang dat per fusie wordt gekeken naar mogelijke baten die opwegen tegen het verlies aan keuzevrijheid. Zo kunnen specifieke omstandigheden een bestuurlijke fusie rechtvaardigen, zoals wanneer een fusie de enige mogelijkheid is voor instandhouding van een bepaald onderwijsaanbod (bijvoorbeeld door lokale of regionale demografisch ontwikkelingen). Naast de drempel en het centrale criterium van bestuurlijke variëteit stelt de raad daarom een derde categorie van maatstaven voor, die betrekking hebben op de procesvoering.

3) Drie fusieprocescriteria

De raad is er voorstander van de procesvoering op drie punten als volgt te structureren:

- De fusiepartners geven door middel van een verplichte fusie-effectrapportage van tevoren aan wat de beoogde opbrengsten zijn van de fusie en tegen welke prijs deze opbrengsten worden gerealiseerd. In deze fusie-effectrapportage kunnen de betrokken partijen ook aangeven wat hun fusiemotieven zijn en waarom die een vermindering van de keuzevrijheid rechtvaardigen, bijvoorbeeld omdat het leerlingenaantal van een school onder een opheffingsnorm dreigt te komen. Ook kan daarin worden aangegeven op welke wijze de bestuurlijke legitimatie na de fusie kan worden gewaarborgd.
- Het bestuur neemt het op zich geregeld bij betrokkenen te onderzoeken of de variëteit van zijn aanbod voldoet. Die variëteit uit zich in zowel levensbeschouwelijke als in pedagogisch-didactische zin.
- Naast de gevraagde analyse van opbrengsten en kosten is een systematische afweging van alternatieven voor een fusie noodzakelijk. Er liggen tussen afzijdigheid en fusie verschillende tussenvormen, die juridisch gestalte kunnen krijgen in gestandaardiseerde contracten, federaties en andere samenwerkingsmodellen. De raad stelt voor dat de minister enkele van deze varianten juridisch laat uitwerken in een gestandaardiseerde vorm. Bij de besluitvorming kunnen betrokkenen hierover beschikken en deze meenemen in hun overwegingen.

Verder geeft de raad ter overweging om bij de beoordeling van sectoroverstijgende fusies (zoals tussen instellingen voor voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs of tussen instellingen voor hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) niet alleen een toets per sector uit te voeren, maar eventueel ook te kijken naar de totale bestuurlijke variëteit in de betrokken sectoren, om de keuzevrijheid en toegankelijkheid ook bij de overstap tussen sectoren te waarborgen.

Verscheiden aanbod: gescheiden voorzieningen openbaar en bijzonder onderwijs

Artikel 23 van de Grondwet gaat uit van het duale stelsel met een onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs; een basale variëteit die gaandeweg verder is aangevuld met differentiaties binnen elk van de twee hoofdstromen. Deze variëteit staat echter onder druk, doordat in sommige gebieden alleen nog samenwerkingsbesturen (openbaar en bijzonder onderwijs in één bestuur) bestaan.

De raad stelt daarom voor om het gemeentelijke besluit tot overdracht van openbare scholen aan een samenwerkingsbestuur te onderwerpen aan goedkeuring door de Minister. Goedkeuring is dan slechts mogelijk om zeer noodzakelijke redenen, zoals bij scholen die onder de opheffingsnorm zitten of wanneer sprake is van bestuurlijk wanbeleid bij de over te nemen school. Artikel 17 WPO en artikel 53c WVO moeten daarvoor worden aangepast.⁹⁰ Naar de mening van de raad zou het verder niet aan te bevelen zijn dat samenwerkingsbesturen een 'exclusieve licentie' voor het stichten van nieuwe openbare scholen krijgen.⁹¹ De gemeente zou altijd de bevoegdheid moeten hebben een nieuwe openbare school in het plan op te nemen. De dreiging van 'nieuwe toetreding' kan daarbij een preventief effect hebben.

Voorts kan worden aangesloten bij de huidige wettelijke adviestaak van de Onderwijsraad waar het gaat om de bewaking van gelijke behandeling van openbare en bijzondere scholen binnen de gemeente in het kader van huisvesting en onderwijsachterstandenbeleid. Het is mogelijk de Onderwijsraad een adviesfunctie te geven bij nadere interpretatie van de vraag of sprake is van voldoende spreiding van openbaar en bijzonder onderwijs binnen een bepaalde regio. Zowel bepaalde belanghebbenden als de beoogde Onderwijskamer van de NMa kunnen de raad om advies vragen in het geval er twijfel is bij een besturen- of scholenfusie of voldoende is voorzien in openbaar en bijzonder onderwijs in een bepaald gebied (gemeente of regio).

Experimenten met nieuwe toetreding

Bestuurlijke variëteit kan niet volledig gegarandeerd worden door instelling van een fusietoets. De toets ziet immers alleen toe op toekomstige gebeurtenissen. Er zijn op dit moment gebieden waar reeds sprake is van een bestuurlijk monopolie. Om de bestuurlijke variëteit in die gebieden te vergroten, is voor te stellen dat in de Experimentenwet een aanvulling wordt opgenomen waarbij nieuwe toetreders in het primair en voortgezet onderwijs makkelijker een school(vestiging) kunnen openen. In die gebieden waar sprake is van een bestuurlijk monopolie, komt er zo ruimte voor één of meer nieuwe experimenten.

Voorwaarden zouden kunnen zijn:

- Een experiment is alleen toegestaan in de door de Minister aangewezen gebieden waar sprake is van een bestaand of dreigend bestuurlijk monopolie.
- Het gaat om een toevoeging aan het bestand, die de keuzemogelijkheden voor ouders, leerlingen of studenten aantoonbaar vergroot (een onderscheidend onderwijsplan en gebleken behoefte aan een bepaalde vorm of type van onderwijs).
- Het gaat om een toevoeging aan het bestand, die het voortbestaan van de bestaande voorzieningen in de eerste vijf jaren niet onevenredig ondermijnt. Daarbij zou bijvoorbeeld het criterium kunnen zijn dat er geen verlies mag zijn van meer dan 10% van het totale zittende leerlingenbestand in het desbetreffende gebied, aansluitend op de huidige systematiek in het voortgezet onderwijs.
- De nieuwe voorziening heeft bij afsplitsing een overeenkomst met een bestaande voorziening, waarin de continuïteit voor leerlingen en/of studenten is gewaarborgd.

De raad beveelt aan om eventuele uitvoeringsconsequenties nader extern te laten onderzoeken, met name ten aanzien van de effecten op bestaande rpo's (regionale plan onderwijsvoorzieningen) en onderwijsinstellingen. De raad verwacht overigens dat deze consequenties aanvaardbaar en beperkt zijn.

⁹⁰ In dit kader ligt het uiteraard ook voor de hand voorlopig geen wettelijke regeling te treffen voor de samenwerkingschool.

⁹¹ Samenwerkingsbesturen mogen nu alleen bestaande, overgedragen openbare basisscholen besturen, maar geen nieuwe openbare scholen oprichten. De staatssecretaris wil dit aanpassen.

In het middelbaar beroepsonderwijs hebben roc's in principe de mogelijkheid om overal opleidingen te starten. Op voorzieningenniveau bestaat daarom formeel gezien geen noodzaak om een aparte regeling te treffen. Op instellingsniveau is het stelsel in het middelbaar beroepsonderwijs echter wel gesloten, nieuwe aanbieders hebben niet de mogelijkheid om een (bekostigde) opleiding te starten. In het komende advies van de raad *Mbo en het roc-concept* (werktitel) zal de raad ingaan op de vraag in hoeverre een meer open bestel in de wereld van het beroepsonderwijs gewenst is. Een en ander hangt samen met een herdefiniëring respectievelijk herbevestiging van het roc-concept.

Recente ingrijpende fusies

Voor ingrijpende fusies uit het recente verleden, met name die welke geleid hebben tot een aanzienlijke inperking van de keuzemogelijkheden, stelt de raad voor dat het bestuur – vrijwillig en con amore – op zich neemt geregeld bij betrokkenen te onderzoeken of de variëteit van zijn aanbod nog voldoet. Die variëteit uit zich in zowel levensbeschouwelijke als in pedagogisch-didactische zin. Een dergelijk onderzoek voert het bestuur uit in samenwerking met de betrokkenen.

5.3 Versterken en borgen legitimatie van schoolbesturen

Door bestuurlijke schaalvergroting neemt de afstand tussen bestuur en deelnemer toe, wat de legitimatie ingewikkelder maakt. In de wijze waarop die betrokkenheid van deelnemers vorm krijgt bestaan bovendien grote verschillen tussen instellingen en onderwijssectoren. Een universiteit manifesteert zich bijvoorbeeld op (inter)nationaal vlak, terwijl den basisschool zich meer op het wijkniveau zal richten. Dit betekent dat er ook verschillende strategieën mogelijk zijn om het draagvlak, de legitimatie te verbeteren. Er is daarbij een onderscheid te maken tussen een interne, inhoudelijke legitimatie en een meer extern gerichte, procedurele legitimatie.

Inhoudelijke legitimatie

Verskillende schoolbesturen (openbaar, katholiek, protestants-christelijk, algemeen-bijzonder) hebben ieder hun eigen visie en oriëntatie op de inhoudelijke legitimatie: de vraag voor wie zij het onderwijs aanbieden en tot wie het premium van de school behoort. Daarbij bestaat een grove tweedeling: het premium van de school behoort de ouders versus het premium van de school behoort de samenleving. In de verschillende categorieën zien we in meerdere of mindere mate een legitimatietekort ontstaan en zien we uiteenlopende pogingen om legitimatie te behouden of te herwinnen, zowel concentratie op de eigen school, de eigen leerlingen, als een brede functievervulling bij maatschappelijke taken.

In de visie van de raad bepalen scholen zelf, op basis van hun eigen visie, hoe actief zij zijn in het oppakken van maatschappelijke taken. De raad ziet op een dimensie van concentratie en uitwaaiing drie posities (zie ook het komende advies *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*). Ten eerste de multifunctionele school: deze school verbreedt zijn doelen, doelgroepen en werkwijzen. Nieuwe functies en taken worden ook ondergebracht bij de school, desgewenst als aparte eenheden van de schoolorganisatie. De school wordt daarmee een instelling die naast onderwijs en vorming, ook zorg, opvang en vrije tijdsbesteding biedt. De tweede variant is de school die kiest voor het louter aanbieden van wat wettelijk is voorgeschreven als het gaat om onderwijs en vorming. Deze variant is geen ambitieuze variant. Zo een school streeft bijvoorbeeld wel naar het hoogst haalbare. De raad noemt dit de 'sober' school. De derde variant is een

tussenvariant, de netwerkschool. Deze school breidt doelen en taken verder uit, maar voor de uitvoering ervan schakelt de school andere partijen in of werkt daarmee samen.

Procedurele legitimatie

De procedurele legitimatie, in de vorm van het organiseren van de invloed op het bestuur en horizontale dialoog, kan zich op verschillende manieren manifesteren. De raad onderscheidt in dit advies drie versterkingsroutes:

- via de samenstelling en de rol van de interne toezichthouder, zoals de raad van toezicht (1);
- via diverse vormen van maatschappelijke consultaties, een schoolmaatschappelijk forum en een maatschappelijke adviesraad (2); en
- via mogelijkheden om met enkele nieuwe vormen ervaring op te doen, zoals een maatschappijgeleding in de (g)mr (3).

Ad 1) Intern toezicht dienstbaar maken aan legitimatie

Voor te stellen is dat specifiek voor de interne toezichthouder er een algemene opvatting ontstaat,⁹² waarin het punt van de maatschappelijke legitimatie en horizontale dialoog als aandachtspunt genoemd wordt. De toezichthouder ziet er dan op toe dat primair het *bestuur* dit punt goed oppakt, daarvoor een strategie heeft, dit borgt door instrumenten en aangeeft wat met de inbreng van de omgeving wordt gedaan.

Ad 2) Verschillende vormen van maatschappelijke verantwoording uitproberen

De raad adviseert de verschillende vormen van horizontale verantwoording (variërend van informatie verstrekken tot het inrichten van maatschappelijke adviesraden) te ijken en te onderwerpen aan de vraag welke participatie nu voldoet aan de verwachtingen van belanghebbenden en wat effectief is voor zaken als draagvlakverbreding. Dit zal per sector en ook per instelling kunnen verschillen, maar er moet wel een zeker lerend proces op gang worden gebracht. In het advies *Duurzame onderwijsrelaties* (2006a) heeft de raad al gepleit voor terughoudende formalisering van relaties met maatschappelijke partijen en een nadruk op aard en doel van de horizontale relatie of inbreng van de desbetreffende partij.

Ad 3) Medezeggenschap revitaliseren

Voor de hand ligt op de eerste plaats de bestaande instrumenten die de procedurele legitimatie van besturen vergroten, zoals de medezeggenschap, te verbeteren. De WMS zou expliciet duidelijk moeten maken dat er 'maatschappijvertegenwoordigers' in de themaraad kunnen worden benoemd. Alle betrokken onderwijsorganisaties moeten een appel doen op ouders, leerlingen en studenten om hun stemrecht te gebruiken. Verwezenlijking van de legitimatie is inhoudsloos als daar niet op zijn minst een inspanningsplicht is vanuit degene die zich vertegenwoordigd zou moeten voelen. Een zeker breed gedragen appel voor betrokkenheid bij de organisatie kan onderwijsgebruikers aanzetten om invloed te gaan uitoefenen. De bezetting van de medezeggenschapsraden kan verder vergroot worden door het aanbieden van scholing, het uitkeren van presentiegelden, of door immateriële beloningen, waardoor mensen eerder in de verleiding komen zich verkiesbaar te stellen.⁹³

Specifiek ten aanzien van de (versterking van de) positie van ouders zal de raad in 2009 een nader advies uitbrengen op verzoek van de Tweede Kamer, onder de (werk)titel *De positie van ouders in het onderwijs*.

⁹² Een kader daarvoor zou door de sector of vertegenwoordigende organisaties zelf opgesteld moeten worden.

⁹³ Onderwijsraad, 2006a.

Naast een inhoudelijke en procedurele versterking van legitimatie gaat het ook om een attitude en soms om semantiek. Het vormgeven van wat de raad eerder aanduidde als een 'cultuur van bescheidenheid' is nogmaals in de eerste plaats een zaak van bestuurders zelf. Zaken zoals dienstbaarheid zijn vooral een kwestie van houding. De interne toezichthouder kan dit aspect betrekken bij het uitoefenen van de toezichthoudersrol.

5.4 Schaaffectoets bij nieuw beleid, wet en regelgeving

De overheid zal kritisch moeten kijken naar de mogelijk onbedoelde schaaffecten van het eigen beleid. Een bewuste 'schaaffectoets' zou daarom een vast onderdeel moeten zijn van elk beleidstraject. Op die manier komt in beeld of een voorgenomen maatregel, hoe zinnig ook, een mogelijk schaalopdrijvend effect heeft in het onderwijs.

Voorgenomen maatregelen kunnen op zichzelf genomen zeer aantrekkelijk zijn, maar zij zouden ook getoetst moeten worden op mogelijke (neven) effecten op de schaalgrootte van onderwijsvoorzieningen en besturen. Overigens is het aan te bevelen dat decentrale overheden, zoals gemeenten, ook een dergelijke toets uitvoeren bij bijvoorbeeld het gemeentelijk huisvestingsbeleid.

5.5 Vermindering stapeling toezichthouders en toetsende instanties

Tot slot zal tegenover de voorgestelde nieuwe maatregelen, ook een verlichting van de wetgevingslast moeten zijn door de (decentrale) overheden. De toezichtrol van de decentrale overheid (in het funderend onderwijs, bijvoorbeeld de rol van de provincie) en de rol van de macrodoelmatigheidstoets (in het hoger onderwijs) kan bijvoorbeeld op enkele punten versoerd worden.

Voor wat betreft de gemeente en de rol van de provincie; de toezichthoudende taken kunnen teruggebracht worden, wanneer de rol van de nationale overheid of een nationaal toezichtsorgaan zoals de NMa toeneemt.

De rol van de provincie zou in dit verband geschrapt kunnen worden, waar het gaat om het toezicht op het voorzien in openbaar onderwijs. Dit toezicht kan immers via de Onderwijskamer van de NMa verlopen; de criteria van de minister van OCW, inclusief de voldoende spreiding van openbaar onderwijs, zijn leidend.

In het hoger onderwijs kan invoering van een fusietoets ervoor zorgen dat een separate macrodoelmatigheidstoets in een aantal gevallen kan vervallen. De fusietoets kan namelijk tevens als macrodoelmatigheidstoets fungeren wanneer fusie betekent het verkrijgen door de gefuseerde instellingen van licenties voor voedingsgebieden waar de samenstellende instellingen eerder geen toegang toe hadden. Het aanbieden van de daaraan onderworpen opleidingen hoeft dan niet meer aan een afzonderlijke macrodoelmatigheidstoets te voldoen.

Literatuur

- Aarsen, E. van, Schoenmakers, F. & Hoffius, R. (2006). *Monitor decentralisatie onderwijshuisvesting PO/VO. Vijfde meting onder gemeenten*. Leiden: Research voor beleid.
- Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) (2004). *Over dienen en verdienen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Algemene Rekenkamer (2008). *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Baarda, R. & Smets, P. (2005). *Groot groeien in het onderwijs*. Studie van Bureau Smets+ Hovers+ in opdracht van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2008). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*. Deelstudie bij het rapport van de commissie-Dijsselbloem. TK 2007-2008, 31007, nr.7.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). Verzelfstandiging openbare scholen zet flink door. *CBS Webmagazine 26 mei 2008*.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: SDU-uitgevers.
- Emmelot, Y.W., Felix, Ch., Karsten, S. & Vermeulen, B.P. (2004). *Samenwerkingsscholen nu en in de toekomst*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, voice and loyalty*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Huisman, P.W.A. (2002). *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie*. Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen. Den Haag: Elsevier.
- Huisman, P.W.A. (2004). Algemene beginselen van behoorlijk toezien bij een raad van toezicht. *School en wet 2004, nr. 9*.
- Huisman, P.W.A. (2006). Overeenkomsten als instrument voor ordening in het onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 18(1)*, 25-44.
- Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (2007). *JOB-monitor 2007. Onderzoeksresultaten ODIN 4*. Amsterdam: Jongerenorganisatie beroepsonderwijs.
- Karsten, S., Jong, U. de, Ledoux, G. & Slighte, H. (2006). *De positie van ouders en leerlingen in het governancebeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.
- Mentink, D. (2008). Tien jaar later, afscheidscollege prof.mr.dr. D. Mentink. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, Special 2008*.
- Mentink, D. & Vermeulen, B.P. (2007). *Artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Elsevier.
- Minderman, G.D. (2008). *Legitimatie & verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*. Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). *Toerusting en bereikbaarheid van basisscholen. Naar een evenwichtiger verdeling van middelen in een goed gespreid basisonderwijs*. Beleidsstandpunt van de staatssecretaris van O en W naar aanleiding van het rapport 'Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs'. Den Haag: Ministerie van O en W.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997. @@@
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer met reactie op onderzoeken naar school op menselijke maat, 21 november 2003. TK 2003-2004, ocw0301057.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Kerncijfers 1999-2003*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004a). Brief van de Minister van Onderwijs aan de Tweede Kamer met antwoorden op vragen van leden betreffende schoolgrootte, 16 maart 2004. TK 2003-2004, vra2004ocw-05.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de voorschriften inzake educatie, splitsing van*

- instellingen en vaststelling ondergrens aan de bekostiging deeltijdse beroepsopleidingen.* Memorie van toelichting. TK 2004-2005, 30 170, nr.3, p.9.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Vaststelling van tijdelijke regels voor mediaconcentratie en enige daarmee verband houdende wijzigingen in de Mediawet en de Mededingingswet (Tijdelijke wet mediaconcentraties).* Memorie van toelichting TK 2006-2007, 30 921, nr. 3.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Kerncijfers 2002-2006.* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Experimenten vmbo-mbo2.* Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 7 maart 2008. TK 2007-2008, 31 289, nr.31.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2007). *Markten laten werken.* Jaarverslag NMa 2006. Den Haag: NMa.
- Noordhoff Uitgevers (2008). *Atlas van het Onderwijs.* Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Onderwijsraad (2001). *Publiek en privaat.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Vaste grond onder de voeten.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Wat scholen vermogen.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Bureaucratisering in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004b). *Degelijk onderwijsbestuur.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Duurzame onderwijsrelaties.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006c). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm voor het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Leraarschap is eigenaarschap.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2008). *OECD Reviews of Tertiary Education: Netherlands.* Parijs; OECD.
- Patterson, G. (2000). Findings on Economies of Scale in Higher Education: Implications for Strategies of Merger and Alliance. *Tertiary Education and Management*, 6, 259-269.
- Rinnooy Kan, A.H.G, Veld, R.J. in 't & Vijlder, F. de (2000). *Bij de les!* Amsterdam: Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2008). *Schaal en zorg.* Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid & Zorg.
- Schenk, H. (2007). Economie en strategie van de fusieparadox. In R.A.I. van Frederikslust, J.C.K.W. Bartel, H. Schenk & M.W.C. Vijverberg, *Fusies en acquisities.* Amsterdam: Lexis Nexis.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd.* Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer (2008). *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen;* Brief van de commissie Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen ter aanbieding van het rapport 'Tijd voor Onderwijs'. TK 2007-2008, 31007, nr.6, p. 140.
- Tweede Kamer (2008a). Motie van de leden Jasper van Dijk en Depla, voorgesteld 30 september 2008, TK 2008-2009 31 135, nr. 11.
- Vermeulen, B.P. (1994). *De Tijdelijke Wet Arbeidsbemiddeling Onderwijs (TWAO) : terugdringen werkloosheid door aantasting onderwijsvrijheid?* Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in het onderwijsrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant en de Katholieke Universiteit Nijmegen op vrijdag 4 februari 1994. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- West, M.R. & Woessmann, L. (2008). *Every Catholic Child in a Catholic School: Historical Resistance to State Schooling, Contemporary Private Competition, and Student Achievement across Countries.* IZA Discussion Paper 3818 (November 2008).
- Woessmann, L. (2003). Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(2), 117-170.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: WRR.

Lijst van geraadpleegde deskundigen

Extern commissielid

De heer M.H. Meijerink, voorzitter RVZ

Geïnterviewde personen

De heer F. Brekelmans, bestuursadviseur AOb

De heer F. Bruggert, zaakbehandelaar NMa

De heer K. Dittrich, bestuursvoorzitter NVAO

De heer H. Elbers, directeur VSNU

De heer R.K. Flippo, adviseur RF Advies

De heer R. Halbersma, senior-beleidsmedewerker NZA

De heer A. Jonkman, beleidsadviseur HBO-raad

De heer W. van Katwijk, directeur Ouders en Coö

De heer L. Klaassen, bestuurslid NVAO

Mevrouw J. Meijer, bestuurslid basisschool het Kompas, Alblasterdam en voormalig voorzitter één-pittersplatform

De heer G. van Midden, adviseur PO-raad

De heer M. Mikkers, plaatsvervangend directeur directie Ontwikkeling NZA

De heer H. Schenk, hoogleraar Economie en Organisatie, Universiteit Utrecht

Mevrouw K. Slump, gmr-lid Stichting Voortgezet Onderwijs Kennemerland

Mevrouw M. Teerhuis, zaakbehandelaar NMa

Mevrouw M. Turkenburg, senior-onderzoeker SCP

Mevrouw S. Walvisch, bestuurslid PO-raad

De heer G. Wammes, beleidsadviseur MBO-raad

Werkbezoek basisonderwijs West-Friesland (23 juni 2008)

Mevrouw N. Former, directeur openbare basisschool de Vijzel Hauwert

De heer R. de Groot, bovenschools manager WOWON Hoogwoud.

De heer M.S. Haakma, directeur openbare basisschool de Dubbele Punt in Aartswoud,

Werkbezoek voortgezet onderwijs Kampen/IJsselmuiden (29 oktober 2008)

De heer C. Blokland, voorzitter college van bestuur SSCO Kampen

De heer R. Kanning, locatiedirecteur vestiging Ichthus Zandbergstraat IJsselmuiden

De heer A. Runia, lid college van bestuur SSCO Kampen

De heer C. Sukaldi, teamleider Ichthus Praktijkonderwijs lokatie VIA Kampen

Deelnemers panel VO-Raad (23 september 2008)

De heer D. van Bennekom, bestuursmanager Alliantie Voortgezet Onderwijs Nijmegen

Mevrouw A. Haijkens, senior beleidsadviseur VO-raad

Mevrouw D. Hoekstra-de Jonge, rector Rythovius College Eersel

Mevrouw M.E. de Jonge, rector RSG Simon Vestdijk Harlingen

De heer J. Langbroek, afdelingsleider CSG Het Noordik, Almelo

De heer L.C. Scholtus, sectordirecteur VMBO Greijdanus Meppel

De heer S. Slagter, voorzitter VO-raad

Mevrouw M.R. Smits, bestuursmanager BCVO Apeldoorn

De heer L. Spelt, rector Marnix College Ede

De heer C.H.P. Vreugdenhil, rector Scholengemeenschap De Nieuwe Veste Coevorden

Deelnemers panel po/vo/mbo 17 oktober 2008

Mevrouw J. Gaasbeek-Luursema, rector Stedelijk Gymnasium Schiedam en voorzitter LSZG

De heer P. Geelkerken, directeur CAOP (voorzitter Haagse scholengroep PO)

De heer P. Hendrikse, lid Raad van Bestuur OMO, Tilburg

Mevrouw J. Leenhouts, voorzitter College van Bestuur Mondriaan College Den Haag
De heer L. Oomen, algemeen directeur Delta Onderwijs Oosterhout
De heer B. Steenweg, voorzitter centrale directie Atlas college Hoorn
De heer A. Strijker, voorzitter College van Bestuur Dunamare Onderwijsgroep (VO Haarlem e.o.)
De heer T. Voorbraak, rector Pius X college Bladel en voorzitter samenwerkingsverband ORION
De heer W. Wever, voorzitter college van Bestuur, Vivente (SCPO Zwolle)

Inhoudelijke e-mailreacties

De heer B. Franssen, voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland
De heer L.J. Molenkamp, voorzitter College van Bestuur Amarantis Onderwijsgroep

BIJLAGE 1

Adviesvraag

Onderwijsraad
t.a.v. de heer prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

O N D E R
R O S S I M
I T U C E
N E T E M
S C H A P

Den Haag

18 NOV 2008

Ons kenmerk

Kennis/08-75808

Onderwerp

Advies waarborgen keuzevrijheid en legitimatie

Geachte heer Van Wieringen,

Bij de voorbereiding van het werkprogramma 2008 van uw raad hebben we stil gestaan bij de effecten van de schaalvergroting in het onderwijs die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden. In een eerder advies in 2005, 'Variëteit in Schaal' heeft uw raad zich daar ook al over uitgesproken. In dat advies beschrijft u de effecten van de schaalvergroting op de keuzevrijheid in het onderwijs, de legitimatie van de besturen en de sociale cohesie. In uw aanbevelingen schetst u mogelijkheden van een fusietoets en beveelt u bestuurlijke flexibiliteit aan rond (nieuwe) toetreding en verzelfstandiging. De discussie rond schaalgrootte en de effecten daarvan leiden tot een aangepaste focus van het advies ten opzichte van het jaarprogramma. Wij verzoeken u het advies te richten op de bestuurlijke kaart van het Nederlands onderwijs met waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie. In deze brief specificeer ik de vragen waarvoor wij van uw raad graag antwoord wensen.

Context:

De voortgaande (bestuurlijke) fusiebewegingen in het onderwijs leiden tot terugkerende debatten in politiek en samenleving over de optimale schaalgrootte in het onderwijs. Ook het rapport Dijsselbloem stelt de bestuurlijke schaalvergroting ter discussie: "*Bestuurlijke schaalvergroting draagt het risico in zich van afstandelijk bestuur. Grote conglomeraten van scholen zijn ontstaan. Draagvlak voor van bovenaf genomen beslissingen komt dan al snel onder druk. De verbinding tussen de praktijk van de professionals in het onderwijs enerzijds en management en bestuur anderzijds dreigt dunner te worden*".¹

Aankondiging van een (bestuurlijke) fusie brengt bij zowel de politiek als de werkvloer de gemoederen danig in beweging. Of het nu gaat om een fusie in het bedrijfsleven, tussen zorginstellingen of binnen

¹ TK 2007-2008, 31007, nr.6, p. 140

het onderwijs. Redenen voor fusies in het onderwijs worden vaak gevonden in het in stand houden van een voorziening, het garanderen van kwaliteit of verbetering van stabiliteit.

Tegelijkertijd zijn er gevolgen voor de inbreng en identiteit van de afzonderlijke scholen, de positie van het personeel, de afstand tussen bestuur en werkvloer en de keuzevrijheid van ouders en leerlingen. Het gaat er om de kansen en risico's in kaart te brengen en af te wegen.

In zijn beleidsreactie op de commissie Dijsselbloem geeft het kabinet aan bij toekomstige beleidsvoornemens nadrukkelijk rekening te houden met mogelijke effecten op schaalgrootte, waarbij het accent ligt op het niveau van de voorzieningen: *'Scholen moeten zichzelf zo organiseren dat er sprake is van een menselijke maat voor leerlingen en leraren. Dit laat onverlet dat scholen wel bestuurlijke samenwerking aan kunnen gaan, kleinschalig organiseren is mogelijk binnen grootschalige verbanden.'*

In eerdere adviezen *Wat scholen vermogen*, *Bureaucratisering*, *Variëteit in schaal* en recent *Leraarschap is eigenaarschap* heeft de Onderwijsraad suggesties gedaan om ongewenste neveneffecten van (bestuurlijke) schaalvergroting tegen te gaan. De discussie gaat in dit verband vaak over (vermeende) relaties tussen schaalgrootte en kwaliteit. De relatie tussen schaal en kwaliteit is empirisch zeer gecompliceerd. Voor het waarborgen van de menselijke maat in het onderwijs lijkt het daarom kansrijker om te kijken naar keuzevrijheid en legitimatie. In aansluiting op eerdere adviezen van uw raad zou het advies de instrumenten moeten uitwerken die de overheid heeft om keuzevrijheid van ouders en leerlingen en legitimatie van besturen te waarborgen.

Adviesvragen

Op basis van het voorgaande zouden wij van uw raad graag antwoord krijgen op de volgende vragen:

1. Welke verantwoordelijkheden heeft de Minister van OCW om legitimatie en keuzevrijheid te waarborgen, zowel op het niveau van de scholen (binnen een bestuur) als op het niveau van de besturen (binnen de regio of op stelselniveau)?
Hoe werken de waarden keuzevrijheid en legitimatie hierbinnen?
2. Welke instrumenten kan de minister hanteren om de ontwikkelingen in de twee niveaus en in de wisselwerking tussen deze twee niveaus te verbeteren opdat essentiële waarden zoals keuzevrijheid en legitimatie beter zijn gewaarborgd?

De raad wordt verzocht daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan de aard en de waarde van een fusietoets en aan interne en externe verzelfstandiging als middelen om een optimale besturenstructuur van het onderwijs te realiseren en aan de wijze waarop de legitimatie van grootschalige besturen gewaarborgd kan worden.

Subvragen met betrekking tot de twee niveaus:

Ad niveau van de scholen (binnen een bestuur)

Welke mogelijkheden in bestuurlijk-organisatorische en juridische zin zijn voorhanden om de betrokkenheid van verschillende stakeholders te vergroten en daarmee de bestuurlijke legitimiteit te versterken? Welke rol hebben de grote groepen van ouders/studenten en docenten daarbinnen? Hoe kan de Minister betrokkenheid of legitimatie bevorderen?

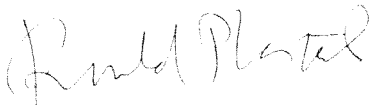
Ad niveau van de besturen

Voldoen in dit licht de bestaande instrumenten die worden gehanteerd voor de spreiding en variëteit van besturen in de verschillende sectoren? Welke aanvullende instrumenten of maatregelen kunnen zorgen voor voldoende waarborging daarvan?

Tenslotte

Ik zie uit naar uw advies en ga ervan uit dat we in het vierde kwartaal van 2008 kunnen ontvangen. We hebben afgesproken dat u streeft naar een verschijningsdatum zo kort mogelijk na 21 november. Contactpersoon binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is de heer R. Rouw (Directie Kennis, telefoon 070-412 2944).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



dr. Ronpld H.A. Plasterk

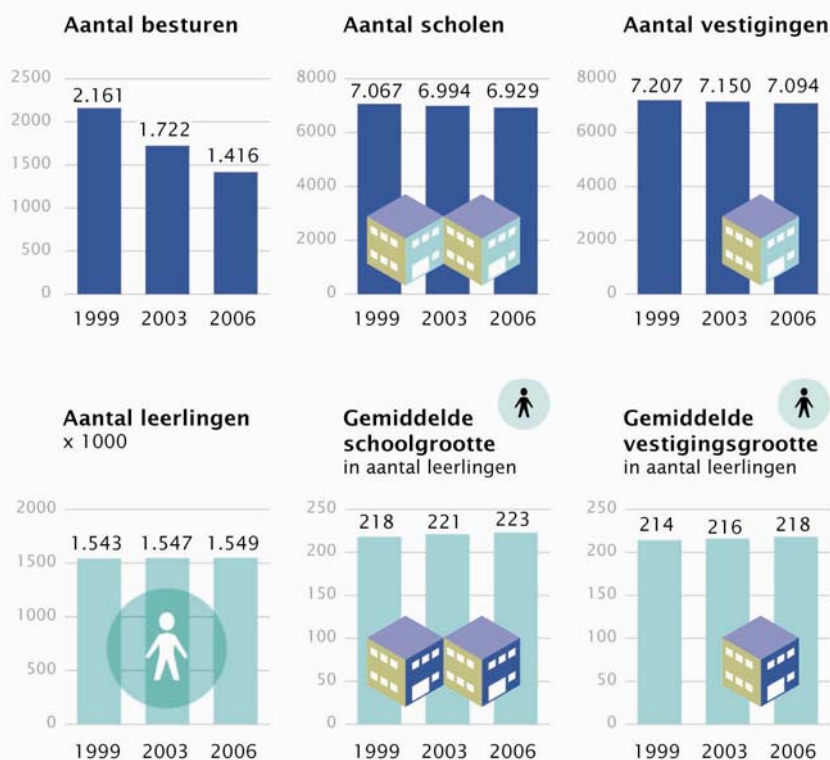
BIJLAGE 2

Ontwikkelingen in cijfers per sector

Primair onderwijs

In het primair onderwijs is tussen 1999 en 2006 het aantal vestigingen van basisscholen licht teruggelopen van 7.207 naar 7.094. In combinatie met een stijging van het aantal leerlingen is de gemiddelde vestigingsgrootte daardoor licht gestegen van 214 naar 218 leerlingen. Het aantal basisscholen bedraagt 6.929, zodat het aantal nevenvestigingen beperkt is tot 165. De figuur laat verder zien dat het aantal besturen in het primair onderwijs wel sterk gedaald is: van 2.161 in 1999 naar 1.416 in 2006. 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.

Primair onderwijs in cijfers (1999 - 2006)



Bron: Ministerie van OCW, 2004, 2007

Uit tabel 1 blijkt dat bijna de helft van de scholen minder dan 200 leerlingen heeft. Op 3% van alle scholen zit meer dan 500 kinderen. Dit beeld wijkt weinig af van het aantal leerlingen per vestiging. Op precies de helft van alle vestigingen zitten 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.

⁹⁷ Turkenburg, 2008.

Tabel 1: Percentage scholen en vestigingen in het primair onderwijs, naar aantal leerlingen

Aantal leerlingen	Percentage scholen	Percentage vestigingen
< 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

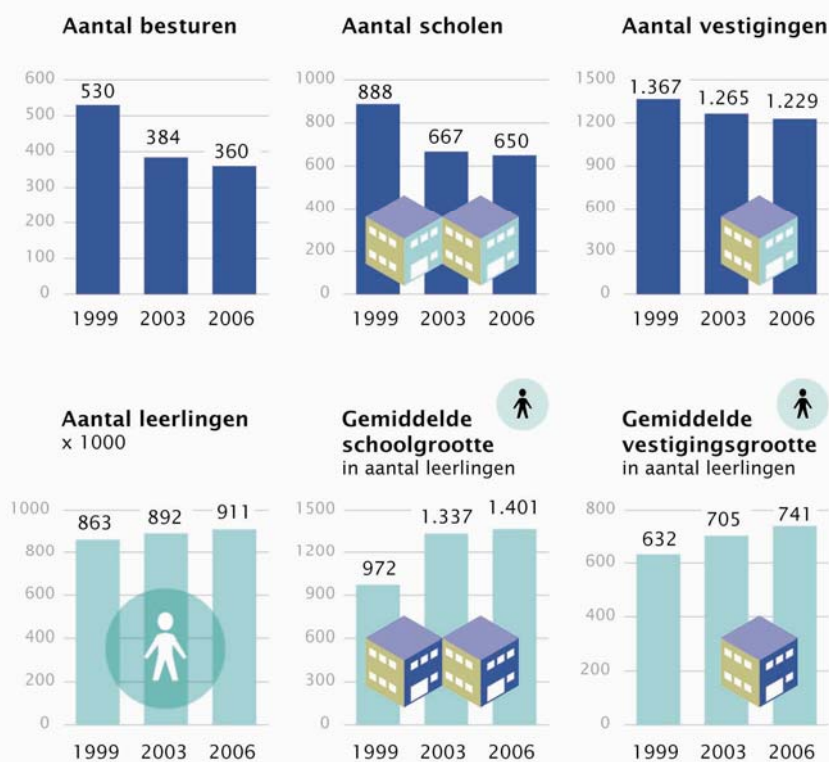
Bron: Brief aan de Tweede Kamer met antwoorden op vragen van leden betreffende schoolgrootte, 16 maart 2004, kenmerk VO/B&B/2004/7408.

Voortgezet onderwijs

Het aantal vo-scholen is sterk gedaald, van 888 scholen in 1999 naar 652 in 2006. Mede daardoor steeg ook de gemiddelde schoolgrootte fors van 970 in 1999 tot 1.395 in 2006. Deze ontwikkelingen zijn deels het gevolg van de maatregel dat instellingen voor speciaal voortgezet onderwijs zich uiterlijk in 2002 moesten aansluiten bij een vo-school of moesten worden omgezet in een school voor praktijkonderwijs of een Orthopedagogisch Centrum (OPDC). Zo is het aantal instellingen voor praktijkonderwijs tussen 1999 en 2003 gestegen van 50 naar 111, terwijl het aantal categorale vbo- en mavo-scholen is gedaald van 76 naar 32; zij zijn 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.

Voortgezet onderwijs in cijfers (1999 - 2006)



Bron: Cfi, Ministerie van OCW, 2004, 2007

Tabel 2 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%).

Tabel 2: Cumulatief 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
< 1000	43,6	73,9
< 1250	53,6	84,6
< 1500	64,9	92,4
< 1750	72,0	96,7

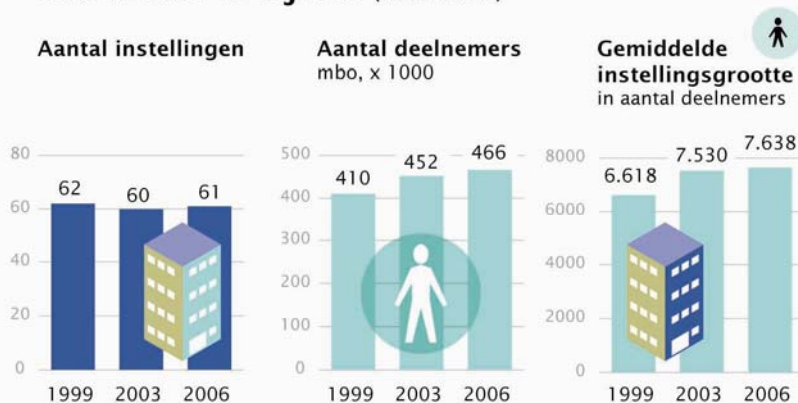
Daarnaast heeft zich een bestuurlijke schaalvergroting voorgedaan. Tussen 2003 en 2005 is het aantal besturen in het voortgezet onderwijs gedaald van 397 naar 361. Daarvan hadden 58 besturen zowel scholen in primair als in voortgezet onderwijs.⁹⁷ In 2003 waren 312 van de 397 besturen zogenaamde éénpitters met één school. De overige 85 besturen waren verantwoordelijk voor meerdere scholen. In de meeste gevallen ging het om enkele

scholen per bestuur, maar er waren 17 besturen met meer dan 5 scholen. Het grootste schoolbestuur heeft 37 scholen onder zijn hoede (ISIS, 2003).

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Ook de bve-sector, waar de krimp vooral in de periode ervoor plaatsvond, laat zien dat het aantal instellingen tussen 1999 en 2003 nog verder gedaald is, van 62 naar 59 instellingen, waaronder 41 roc's met (vaak) meerdere locaties en 13 vakinstellingen. Het aantal deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs 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 deelnemers. Het aantal mbo'ers per instelling varieert echter van 700 tot ruim 24.000.⁹⁸

Bve-sector in cijfers (1999-2006)



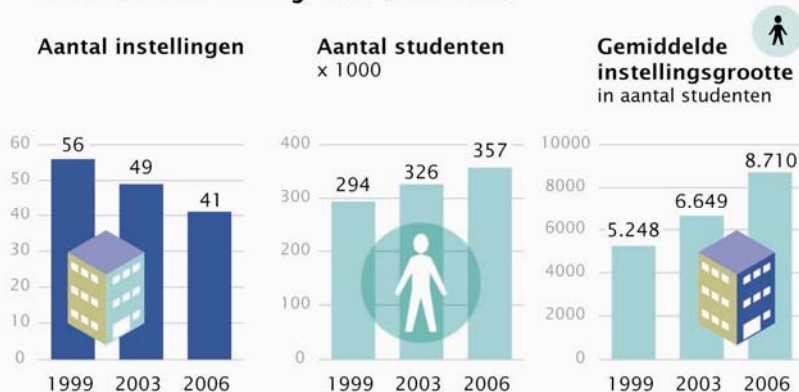
Bron: Ministerie van OCW, 2004, 2007

Hoger beroepsonderwijs

Tabel 3 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.

⁹⁸ Bron: www.bveraad.nl, 30 maart 2005.

Hbo-sector in cijfers (1999-2006)



Bron: Ministerie van OCW, 2004, 2007

Tabel 3: Cumulatief percentage hbo-instellingen naar aantal studenten

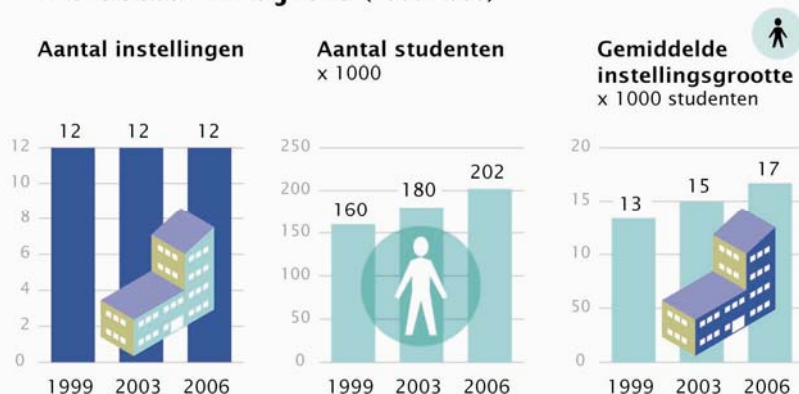
Aantal studenten	1999	2003	2006
< 1000	26,8	22,4	
< 5000	64,3	61,2	
< 10000	80,3	73,5	

Bron: Ministerie van OCW, 2004

Wetenschappelijk onderwijs

Het aantal instellingen voor wetenschappelijk onderwijs is niet veranderd. Wel is ook daar het gemiddelde aantal studenten tussen 1999 en 2006 gestegen, van ruim 13.000 naar bijna 17.000 studenten per instelling.

Wo-sector in cijfers (1999-2006)



Bron: Ministerie van OCW, 2004, 2007

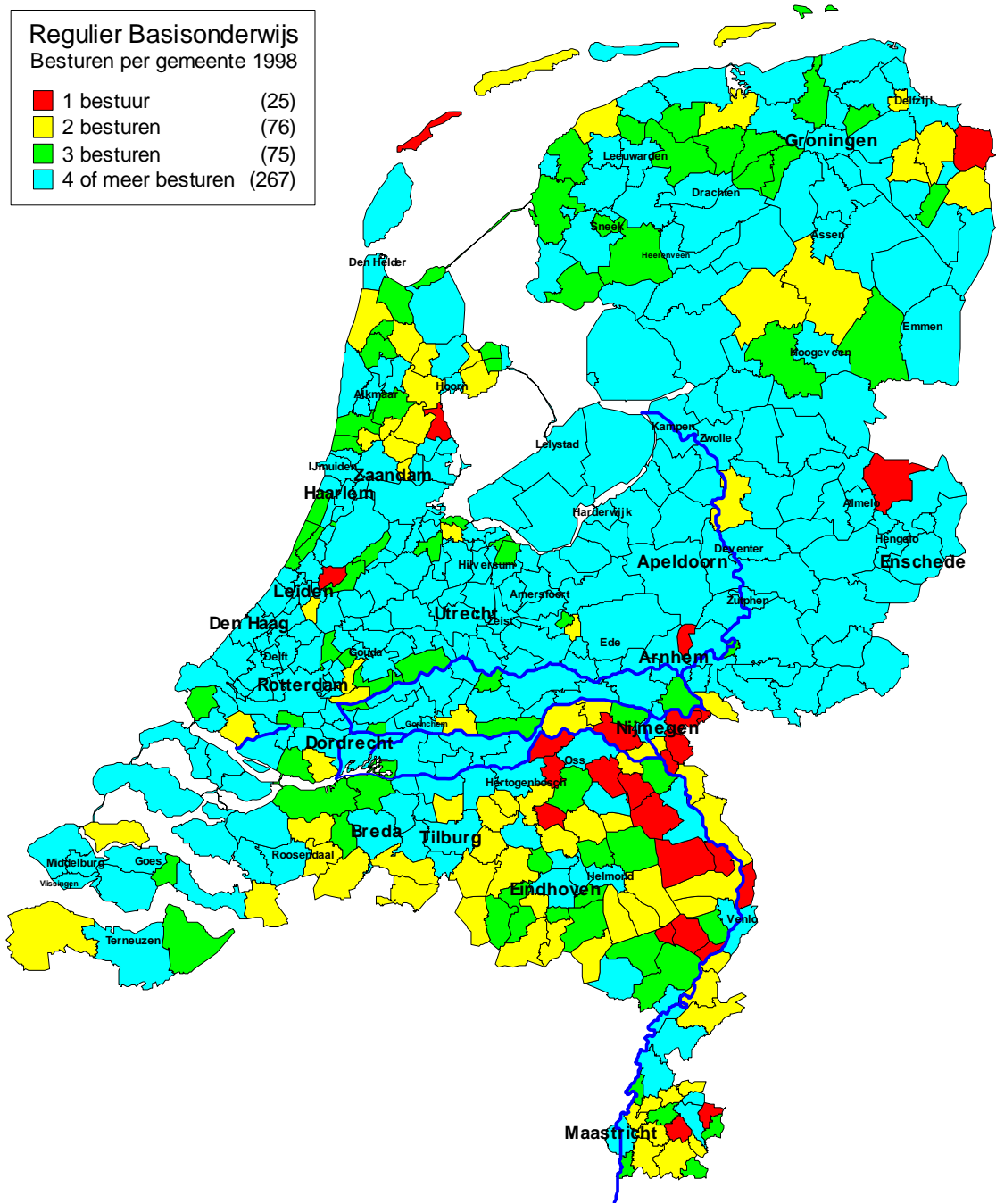
BIJLAGE 3

Bestuurlijke kaarten van primair onderwijs

**Kaarten met actieve schoolbesturen per gemeente in 1998, 2007 en verschil
1998-2007, voor primair onderwijs (Cfi 2008)**

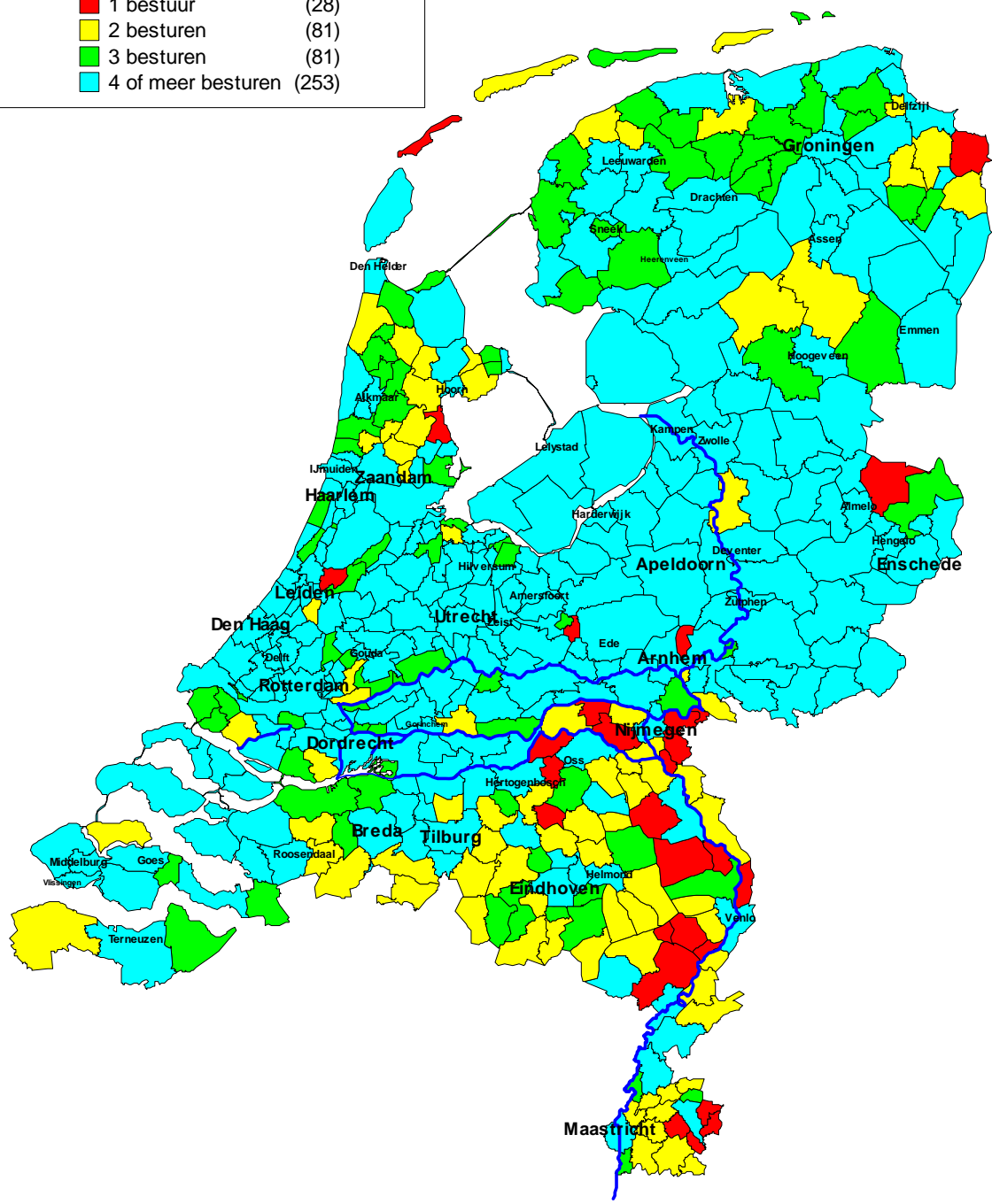
Regulier Basisonderwijs
Besturen per gemeente 1998

■ 1 bestuur	(25)
■ 2 besturen	(76)
■ 3 besturen	(75)
■ 4 of meer besturen	(267)



Bron: CFI, 2008

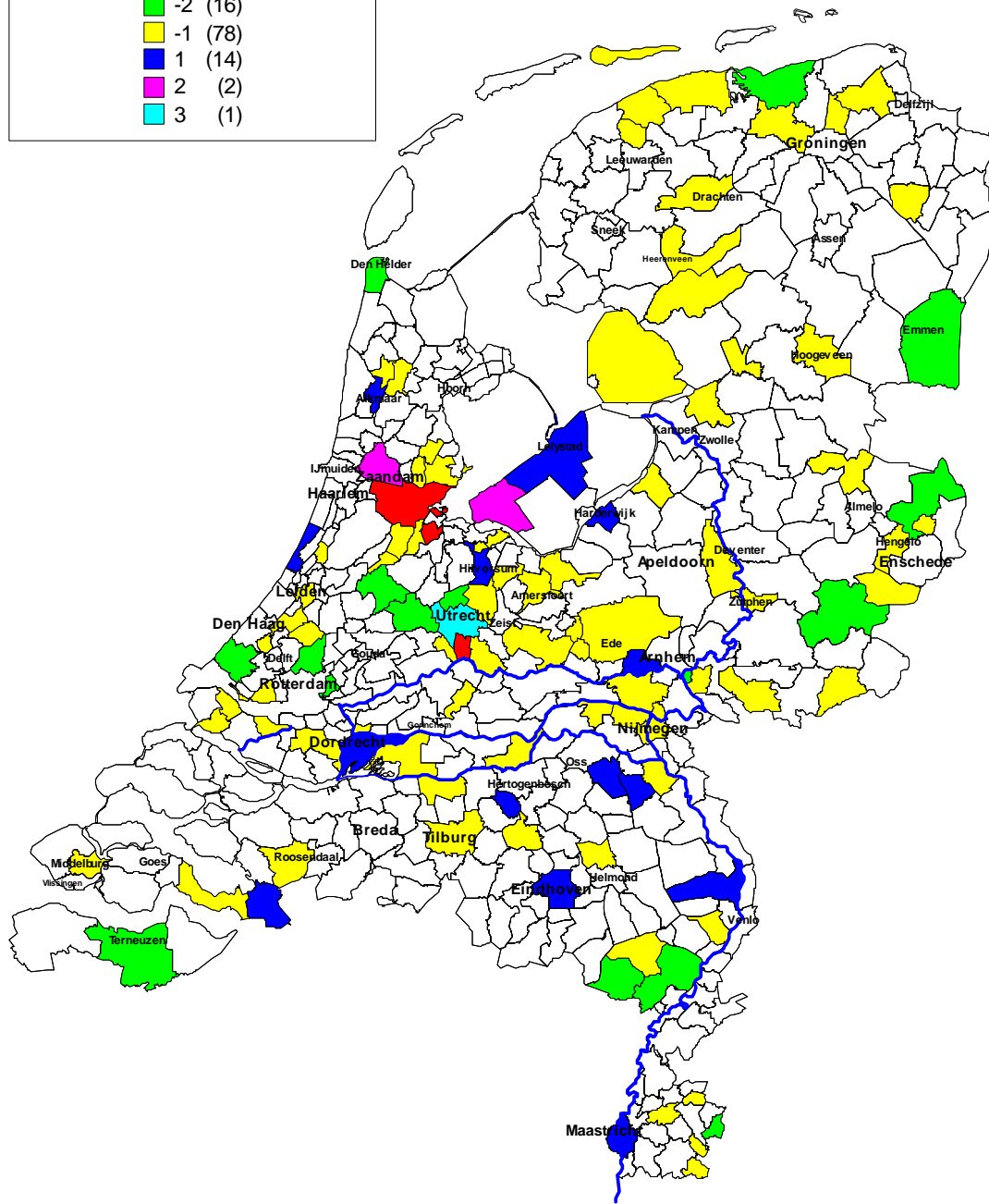
Regulier basisonderwijs	
Actieve schoolbesturen per gemeente 2007	
1 bestuur	(28)
2 besturen	(81)
3 besturen	(81)
4 of meer besturen	(253)



Bron: CFI, 2008

Regulier Basisonderwijs
Besturen per gemeente 1998-2007

- -3 (2)
- -2 (16)
- -1 (78)
- 1 (14)
- 2 (2)
- 3 (1)



Bron: CFI, 2008