

## Samenvatting

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

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

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

### Effecten op keuzevrijheid

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

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

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

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

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

### **Effecten op sociale cohesie**

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

### **Aanbevolen maatregelen**

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

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

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

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

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

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