Dorpsschool of leerfabriek?

Onderzoek naar voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte in het onderwijs

Lieve Heijsters MSc.
Dr. Sjerp van der Ploeg
Sanne Weijers MSc.

Oberon
onderzoek | advies

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5
Literatuurstudie 6
Telefonische interviews 6

2 Definiëring van schaalgrootte 9
2.1 Nederlandse gemiddelden 10
2.2 Definities van schaalgrootte in de literatuur 12

3 Resultaten literatuurstudie 13
3.1 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte vanuit bedrijfsmatig perspectief? 13
3.2 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor (regionaal) aanbod en keuzevrijheid? 16
3.3 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor sturing en verantwoording? 20
3.4 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor de menselijke maat? 23
3.5 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor professionalisering en onderwijskwaliteit? 27

4 Resultaten van interviews 33
4.1 Ontstaan en ontwikkeling 34
4.2 Rol en invloed 37

5 Conclusies 51

Bijlage 1 Literatuurlijst 59
Bijlage 2 Ordenen naar bewijskracht 63
Bijlage 3 Selectie van respondenten en topiclijsten 65

1 Inleiding

Aanleiding

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor afschaffing van de fusietoets is een motie ingediend en aangenomen (Westerveld, GroenLinks)[1]. Daarin wordt geconstateerd dat het onderwijs de afgelopen decennia te maken heeft gehad met flinke schaalvergroting. Verder wordt aangegeven dat schaalvergroting in sommige gevallen uitkomst kan bieden, bijvoorbeeld in krimpgebieden maar ook dat bij doorgeslagen schaalvergroting bestuurders en toezichthouders binding kunnen verliezen met het onderwijs, leraren en leerlingen. Via de motie wordt de regering vervolgens verzocht om de voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten in het onderwijs in kaart te brengen en hierbij rekening te houden met de menselijke maat, goed bestuur en regionale factoren;

Dit onderzoek komt voort uit de verzoeken zoals die in de motie zijn verwoord. Uit de vragen over het wetsvoorstel voor afschaffing van de fusietoets uit de vaste Kamercommissie voor onderwijs (TK)[2] en de memorie van antwoord aan de EK[3] blijkt dat een aantal partijen zich zorgen maakt over de kans op verdere schaalvergroting in het primair en voortgezet onderwijs en dan vooral over de mogelijke negatieve en ongewenste gevolgen daarvan[4]. Met name lijken er zorgen te bestaan of binnen grote scholen/besturen sturing en verantwoording voldoende zorgvuldig kunnen plaatsvinden en of de menselijke maat binnen grote scholen en besturen behouden kan blijven. Er blijkt daarbij overigens ook begrip voor het feit dat leerlingendaling (bijvoorbeeld in krimpgebieden) vraagt om samenwerking tussen scholen en besturen om onderwijsvoorzieningen op peil te houden. Dat kan op veel manieren en fuseren is er daar één van.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is een overzicht te krijgen van de voor- en nadelen die in de literatuur genoemd worden voor verschillende schaalgrootten in het primair en voortgezet onderwijs. Doelstelling is ook om inzicht te krijgen in de manier waarop scholen en schoolbesturen in deze sectoren omgaan met eventuele nadelen van verschillende schaalgrootten.

De kernvraag van het onderzoek is wat de voor- en nadelen zijn van verschillende vormen van schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs. We hebben deze vraagstelling uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte vanuit bedrijfsmatig perspectief?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor (regionaal) aanbod en keuzevrijheid?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor sturing en verantwoording?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor de menselijke maat?

---

1 Kamerstukken II, 2018/2019, 35104, nr. 16

2 14 februari 2019

3 13 december 2019

4 In de beeldvorming speelde daarbij begin 2019 begrijpelijkerwijs de stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) een belangrijke rol. Op het VMBO Maastricht, één van de scholen van LVO, werden toen belangrijke tekortkomingen in het systeem van schoolexamens geconstateerd. Daarvoor werd ook het bestuur verantwoordelijk gehouden en ontstond het beeld dat de verbinding tussen bestuur en lespraktijk sterk te wensen overliet.

5. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende schaalgrootte voor professionalisering en onderwijskwaliteit?
6. Is het veld zich bewust van nadelen of risico's van de verschillende vormen van schaalgrootte en zo ja, welke zijn dat volgens hen?
7. Probeert het veld deze risico's/nadelen te beperken, en zo ja, op welke manier doen ze dat?
8. Welke alternatieven heeft het veld voor (wens tot) schaalvergroting/schaalverkleining?

Aanpak

Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen. Allereerst hebben we een literatuurstudie uitgevoerd om een overzicht te krijgen van de voor- en nadelen die in de literatuur genoemd worden voor de verschillende schaalgrootten in het primair en voortgezet onderwijs. Vervolgens hebben we een aantal interviews onder besturen en directies uitgevoerd om in kaart het brengen welke overwegingen een rol spelen bij de inrichting van hun organisaties. Deze geven inzicht in de manier waarop schoolbesturen in deze sectoren omgaan met eventuele nadelen van verschillende schaalgrootten.

Literatuurstudie

We hebben ons bij dit onderdeel gericht op beschikbaar empirisch onderzoek. Publicaties waarin vooral opvattingen, veronderstellingen of reflecties op dit thema naar voren komen, hebben we dus niet opgenomen. We maken daarbij gebruik van het werk dat we voor een andere opdrachtgever hebben uitgevoerd op ditzelfde thema. Voor dit onderzoek concentreren we ons specifiek op de vragen die OCW centraal stelt, namelijk de voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte.
De gebruikte publicaties hebben we gevonden via de raadpleging van enkele experts en met een eigen literatuurresearch. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van internationale databanken met onderzoekspublicaties en tijdschriften op onderwijsterrein. Zoektermen die we daarbij hebben gebruikt zijn onder andere "school", "board", "size", "scale", "rural schools", "small schools", "primary education", "secondary education", "review" en "meta-analysis". In de literatuurstudie zijn zowel internationale als Nederlandse studies opgenomen. Het empirische onderzoek hebben we geordend naar bewijskracht. Dankzij deze ordening hebben we een systematische afweging kunnen maken van de uitkomsten van verschillende onderzoeken en studies bij het opstellen van onze conclusies. Meer informatie over de ordening is opgenomen in bijlage 2.
Op basis van de literatuurstudie kunnen we onderzoeksvragen 1 tot en met 5 beantwoorden.

Telefonische interviews

Om na te gaan in hoeverre het veld zich bewust is van nadelen/risico's van de verschillende vormen van schaalgrootte en op welke manier het veld deze risico's/nadelen probeert te beperken hebben we telefonische interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van schoolbesturen en scholen.

Bij de selectie van de te interviewen besturen hebben we rekening gehouden met de volgende criteria:

1. Verdeling over sectoren po en vo
2. Verdeling op de verschillende dimensies van schaalorganisatie:
    a. Grote besturen (met meerdere vestigingen) met grote scholen (grootschalig)
    b. Grote besturen (met meerdere vestigingen) met kleine scholen (gespreid)
    c. Kleine besturen met een grote school (geconcentreerd)
    d. Kleine besturen met één of enkele kleine scholen (kleinschalig)
3. Regionale spreiding, aangezien context (zoals laatste dorpsschool/monopolievorming) van invloed is op de maatschappelijke opgave van een bestuur/school en daarmee een rol speelt bij schaalgrootte.

Tijdens deze gesprekken lag de focus op de vraag welke voor-, nadelen en risico's zij ervaren van de grootte van hun organisatie en hoe zij nadelen/risico's proberen te beperken. Bij de telefonische interviews is gebruik gemaakt van een topiclijst die is opgesteld op basis van de onderzoeksvragen en de kennis uit de literatuurstudie (zie bijlage 3).

Leeswijzer

Allereerst gaan we in hoofdstuk 2 dieper in op de definiëring van schaalgrootte. Op basis van DUO-gegevens schetsen we een beeld van de gemiddelde schaalgroottes in de huidige Nederlandse context en lichten we toe welke definities van schaalgrootte worden gehanteerd in bestaand onderzoek. In hoofdstuk 3 presenteren we de resultaten uit de literatuurstudie. We geven een overzicht van de voor- en nadelen die in het beschikbare empirisch onderzoek worden genoemd voor de verschillende schaalgrootten in het primair en voortgezet onderwijs. Het hoofdstuk is opgesplitst in vijf thema's, namelijk: efficiency, (regionaal) onderwijsaanbod en keuzevrijheid, sturing en verantwoording, menselijke maat en professionalisering en onderwijskwaliteit. De resultaten van de interviews geven in hoofdstuk 4 kleur aan de verbanden die in de literatuur zijn gevonden. We bespreken hoe bepaalde schaalorganisaties tot stand zijn gekomen en welke invloed de schaalgrootte heeft op de beleids- en besluitvorming. In het slothoofdstuk geven we aan de hand van de onderzoeksvragen een samenvatting van de conclusies.

2 Definiëring van schaalgrootte

'Schaalgrootte' is een typisch containerbegrip[5]. De betekenis ligt niet vast (het kan gaan om aantallen personeelsleden, leerlingen, afdelingen, scholen, e.d.) en het roept verschillende associaties op die vervolgens vereenzelvigd worden met 'grote' besturen of 'grote' scholen (bijvoorbeeld efficiëntie, bureaucratie, monopolievorming). Zonder duidelijke definities draagt een onderzoek of een debat weinig bij aan een scherpe analyse en goed begrip van de voor- en nadelen van schaalgrootte(n).

Bij schaalgrootte is het essentieel dat de omvang van een onderwijsinstelling niet in één getal of maat kan worden uitgedrukt[6]. De opdrachtgever heeft in de startnotitie een voorstel voor een definitie van schaalgrootte in het funderend onderwijs gegeven die we enigszins aangepast hieronder (2.1) schematisch hebben weergegeven. Op basis van DUO-gegevens schetsen we in dit hoofdstuk een beeld van de gemiddelde, minimale en maximale schaalgroottes in het Nederlandse primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast gaan we in dit hoofdstuk in op de verschillende definities die er in bestaand onderzoek worden gebruikt. Bij het bestuderen van bestaand onderzoek moeten we ons ervan bewust zijn dat er verschillende definities worden gebruikt die mogelijk ook van invloed zijn op de onderzoeksuitkomsten.

Schema 2.1 Operationalisering schaalgrootte in po en vo

Omvang →	Bestuur	School	Vestiging
Maat eenheden ↓			
Scholen	Bs		
Vestigingen	Bv	Sv	
Leerlingen	Bl	Sl	Vl

Bij schaalgrootte gaat het om de omvang van besturen, scholen en eventuele vestigingen (horizontaal) die in verschillende eenheden (verticaal) kunnen worden uitgedrukt:

- de omvang van besturen in aantallen scholen per bestuur (Bs), aantallen vestigingen per bestuur (Bv) en aantallen leerlingen per bestuur (Bl),
- de omvang van scholen in aantallen vestigingen per school (Sv) en de aantallen leerlingen per school (Sl) en,
- de omvang van vestigingen in aantallen leerlingen (Vl).

We nemen voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs de mogelijkheid mee om de omvang van een school in aantallen vestigingen uit te drukken. In het primair onderwijs bestaat ongeveer 5% van de scholen uit meer dan één vestiging (het overgrote deel daarvan heeft er 2 of 3). Ook is de omvang van vestigingen relevant als we het over schaalgrootte van een onderwijsinstelling hebben. Immers een grote school kan meerdere vestigingen hebben waardoor "de school" voor bijvoorbeeld personeel, leerlingen en ouders nog steeds als overzichtelijk wordt ervaren.

---

5 Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld 'schaalvergroting' en 'schaalverkleining'.

6 Net zo min als louter de totale vloeroppervlakte in vierkante meters nuttige informatie geeft over hoe een huis eruit ziet: het zegt bijvoorbeeld niets over het aantal verdiepingen, het aantal kamers, en of het huis handig is ingedeeld.

2.1 Nederlandse gemiddelden

Op basis van de bovenstaande definitie van schaalgrootte hebben we de volgende tabellen (2.2 en 2.3) op grond van DUO-gegevens op teldatum 1-10-2019 geconstrueerd.

Tabel 2.2 Gemiddeld po-bestuur (min-max)

Omvang →	Bestuur (971)	School (6706)	Vestiging (7301)
Maat eenheden ↓			
Scholen	6,9 (1-70)		
Vestigingen	7,5 (1-84)	1,1 (1-41)	
Leerlingen	1547 (4-21111)	224 (4-3341)	206 (1-1815)

Bron DUO, bewerking Oberon

We starten met het primair onderwijs. Dat bestaat uit 971 besturen met daaronder 6707 scholen en 7301 vestigingen. Een gemiddeld po-bestuur telt ongeveer 7 scholen en 7 à 8 vestigingen. De verschillen zijn groot: er zijn uiteraard éénpitters maar er ook besturen met meer dan 50 scholen/vestigingen. Het gemiddeld aantal leerlingen per po-bestuur is ongeveer 1550. Per po-school ligt dat een stuk lager, rond de 220. Per vestiging ligt het gemiddeld aantal leerlingen nog iets lager: iets meer dan 200. Daarbij zijn weliswaar nog grote verschillen mogelijk maar 80 procent van de vestigingen heeft meer dan 60 en minder dan 300 leerlingen (niet in de tabel). Verder blijkt dat er *geen* relatie is tussen de omvang van een bestuur (gemeten in aantallen scholen, vestigingen of leerlingen) en het aantal leerlingen per school of vestiging. Het aantal leerlingen op een school of vestiging is bij grote besturen dus vergelijkbaar met dat bij kleine besturen. De grootte van een bestuur zegt dus niets over de grootte van de aangesloten scholen en vestigingen.

Tabel 2.3 Gemiddeld vo-bestuur (min-max)

Omvang →	Bestuur (328)	School (650)	Vestiging (1450)
Maat eenheden ↓			
Scholen	2 (1-35)		
Vestigingen	4,4 (1-69)	2,2 (1-21)	
Leerlingen	2898 (26-61849)	1462 (26-8552)	655 (4-2881)

Bron DUO, bewerking Oberon

In het voortgezet onderwijs zijn 328 besturen actief met daaronder 650 scholen en 1450 vestigingen. Een gemiddeld vo-bestuur heeft 2 scholen en 4 à 5 vestigingen. De verschillen zijn ook hier groot: naast de éénpitters zijn er ook besturen met meer dan 30 scholen/vestigingen. Het gemiddeld aantal leerlingen per vo-bestuur is ongeveer 2900. Op schoolniveau ligt dat gemiddelde aantal rond de helft (1450) en op vestigingsniveau op ongeveer 650. Hier heeft 80 procent van de vo-vestigingen tussen de 130 en 1090 leerlingen (niet in de tabel). Verder blijkt ook in het voortgezet onderwijs er *geen* relatie tussen de omvang van een bestuur (gemeten in aantallen scholen, vestigingen of leerlingen) en het aantal leerlingen per vestiging. Bij grote en kleine besturen zijn vestigingen qua omvang dus vergelijkbaar[7].

[7] Wel is er een zwak verband tussen de omvang van een vo-bestuur in leerlingaantal en de omvang van de vo-scholen in leerlingaantal. Maar dat is vervolgens op vestigingsniveau dus niet meer terug te vinden.

Het ligt daarom voor de hand om schaalgrootte eerder uit te drukken in een multidimensionele typologie dan in één maat. Bijvoorbeeld de volgende typologie kan gebruikt worden om de 'schaalorganisatie' te beschrijven van een bestuur en de daarbij aangesloten scholen/vestigingen.

Tabel 2.4 Schaalorganisatie: po-besturen

Vestigingen per bestuur →	Groot (10 of meer vestigingen)	Middel (2 tot en met 9 vestigingen)	Klein (éénpitter)
Leerlingen per vestiging ↓			
Groot (meer dan 350 leerlingen)	"Grootschalig" (0,4%)	(28,5%)	"Geconcentreerd" (1,4%)
Middel (91 t/m 350 leerlingen)	(3,3%)	"Evenwichtig" (25,1%)	(3,9%)
Klein (t/m 90 leerlingen)	"Gespreid" (7,1%)	(25,0%)	"Kleinschalig" (5,1%)

Bron DUO, bewerking Oberon

Waar precies de grenzen tussen 'groot', 'middel' en 'klein' getrokken zouden moet worden, is uiteraard tamelijk arbitrair. We geven in bovenstaande tabel een verdeling voor het po waarbij de grenzen redelijk aansluiten bij grenzen die in eerdere onderzoeken naar voren komt. We duiden dan de situatie van een bestuur met één vestiging waar relatief weinig leerlingen op zitten bijvoorbeeld aan met de term 'kleinschalige schaalorganisatie' (situatie op nog 5% van alle po-besturen). De schaalorganisatie van een bestuur met een groot aantal vestigingen met per vestiging weinig leerlingen zouden we dan kunnen aanduiden als 'gespreid' (situatie op 7% van alle po-besturen). Beide soorten vestigingen bevinden zich echter wel in een heel andere context. Waar de ene vestiging (met dus maximaal 90 leerlingen) er helemaal alleen voor staat zijn er vergelijkbare vestigingen die samen met nog eens 10 van dergelijke kleine eenheden organisatorisch verbonden zijn. Dat is voor het begrip van vraagstukken rondom oorzaken en gevolgen van 'schaalgrootte' veel nuttiger en informatiever dan alleen het aantal leerlingen of aantal scholen/vestigingen e.d. Ook kunnen we op deze manier totaal aantal besturen indelen naar schaalorganisatie (zie percentages in de tabel).

We geven voor vo hieronder een soortgelijke tabel als voor po.

Tabel 2.5 Schaalorganisatie: vo-besturen

Vestigingen per bestuur →	Groot (4 of meer vestigingen)	Middel (2 of 3 vestigingen)	Klein (éénpitter)
Leerlingen per vestiging ↓			
Groot (meer dan 1031 leerlingen)	"Grootschalig" (0,6%)	(33,2%)	"Geconcentreerd" (5,5%)
Middel (385 t/m 1031 leerlingen)	(7,0%)	"Evenwichtig" (18,0%)	(1,2%)
Klein (t/m 384 leerlingen)	"Gespreid" (12,2%)	(9,1%)	"Kleinschalig" (13,1%)

Bron DUO, bewerking Oberon

2.2 Definities van schaalgrootte in de literatuur

In de literatuur zien we verschillende definities van schaalgrootte terug. Een veelgebruikte maat voor schoolgrootte betreft het aantal leerlingen en bestuursgrootte wordt vaak uitgedrukt in aantal scholen/vestigingen onder een bestuur. Er zijn ook studies waarin een definiëring van grootte ontbreekt en een deel van de literatuur gaat over het proces van schaalvergroting.

Schaalverkleining of -vergroting
De effecten die in de literatuur over schaalvergroting worden gemeten gaan niet zozeer over schaalgrootte als vaststaande maat, dus het verschil tussen kleine en grote onderwijsinstellingen. Maar meer over het proces van groei of van een fusie. Doordat bij het proces ook vaak reorganisatie en gewenning een rol speelt kunnen daarbij andere effecten optreden dan bij al langere tijd bestaande grote of gefuseerde onderwijsinstellingen. Bij een fusie gaan de fusiepartners bovendien lang niet altijd in fysieke zin samen. De bestaande huisvesting blijft vaak gehandhaafd en de fusiepartners trekken, elk vanuit hun eigen locatie, samen op als hoofd- en nevenvestiging(en). Van fysieke schaalvergroting is pas sprake wanneer vestigingen daadwerkelijk worden samengevoegd.

Klein- of grootschaligheid
De maateenheid staat bovendien los van de manier waarop het onderwijs is ingericht en hoe schaalgrootte ervaren wordt. Binnen grote onderwijsinstellingen kan onderwijs alsnog kleinschalig georganiseerd worden. Bijvoorbeeld door in een school afdelingen te onderscheiden of door verschillende scholen van een bestuur een eigen gezicht te geven, zoals door de Onderwijsraad (2005) de Unilever-aanpak wordt genoemd. Een deel van het bestaande onderzoek gaat dan ook over de subjectieve ervaring van schaalgrootte.

Verschillende operationalisaties
In veel onderzoeken wordt schaalgrootte opgenomen als categoriale eenheid, bijvoorbeeld besturen met 1 tot en met 4 scholen en besturen met 5 scholen of meer. De onderzoekers spreken dan bijvoorbeeld van kleine, middelgrote en grote besturen/scholen/vestigingen. Niet altijd wordt toegelicht wat de maateenheden zijn die onder een bepaalde categorie vallen. Bovendien is sprake van een grote variatie in wat ‘groot’ en ‘klein’ wordt genoemd. In de literatuurreview van Luyten en zijn collega’s (2014) worden in sommige onderzoeken basisscholen met 200 of 300 leerlingen als ‘klein’ aangemerkt, terwijl het in de Nederlandse context logischer is om van kleine scholen te spreken bij maximaal 50 of 100 leerlingen. Dit bemoeilijkt dan ook de vergelijkbaarheid van de verschillende studies.

De conclusie is dat als men uitspraken wil doen over de effecten van schaalgrootte het belangrijk is om te specificeren hoe schaal is gedefinieerd. De manieren waarop schaalgrootte in de geraadpleegde studies wordt geoperationaliseerd lopen uiteen. Om voor de lezer inzichtelijk te maken wat de verschillende onderzoekers onder schaalgrootte verstaan voegen we in hoofdstuk 4 bij iedere paragraaf een schematisch overzicht toe van de geraadpleegde literatuur.

3 Resultaten literatuurstudie

We presenteren de uitkomsten van de literatuurstudie aan de hand van de onderzoeksvragen 1 tot en met 5. Daarbij hanteren we steeds onderscheid naar het bestuursniveau en het schoolniveau. We gaan achtereenvolgens in op de relatie tussen vormen van schaalgrootte en efficiency, vormen van schaalgrootte en regionaal aanbod en keuzevrijheid, vormen van schaalgrootte en sturing en verantwoording, vormen van schaalgrootte en menselijke maat, en tot slot vormen van schaalgrootte en professionalisering en onderwijskwaliteit.

3.1 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte vanuit bedrijfsmatig perspectief?

Het perspectief van bedrijfsvoering zien we terug wanneer besturen of scholen worden samengevoegd vanuit de gedachte van het behalen van schaalvoordelen en/of het spreiden van financiële en andere risico's. Onderzoek richt zich vooral op schaalvoordelen en/of schaalnadelen. Daarvan is sprake wanneer de kosten per leerling dalen/stijgen wanneer een school (of bestuur) groter wordt.

Schoolniveau
Newman e.a. (2006) keken in hun review onder meer naar schaalvoordelen in het voortgezet onderwijs (VS, VK, Finland). In de vijf studies waarin dit aan de orde kwam, betrof het in alle gevallen de kosten gedefinieerd als de publieke uitgaven per leerling. Daaruit bleek in alle gevallen dat de kosten per leerling lager liggen naarmate scholen groter zijn. Meestal blijkt het daarbij om een kwadratisch evenredig verband te gaan: als scholen nog klein zijn, is de daling van de gemiddelde kosten van een extra leerling het grootst. Dat neemt af naarmate scholen groter zijn. De onderliggende studies verschillen enigszins in de grootte van het effect dat er wordt gerapporteerd. Newman e.a. geven aan dat de studies laten zien dat de groei van de omvang van een vo-school met 10% zorgt voor een reductie van de kosten per leerlingen tussen de 1% en 4%. Er worden verder alleen schaalvoordelen en geen schaalnadelen gerapporteerd.

Blank en Urlings (2012) hebben naar doelmatigheid in het Nederlandse voortgezet onderwijs gekeken. Zij constateren dat de omvang van een vestiging een positief effect heeft op de doelmatigheid. Duizend extra leerlingen op een vestiging leidt tot een stijging van de kostendoelmatigheid van 2,1 procent.[8] Verder vinden Blank en Urlings dat een extra vestiging een positief effect heeft op de kostendoelmatigheid (0,3 procent). Dat betekent dat grote vo-scholen (met meer vestigingen) dus doelmatiger werken dan scholen met maar één vestiging. Verder blijkt dat er naast schaalvoordelen ook schaalnadelen aanwijsbaar zijn: het omslagpunt zou bij ongeveer 6500 leerlingen liggen. Dus op vestigingen met meer dan 6500 leerlingen zijn de gemiddelde kosten per leerlingen weer hoger dan vestgingen met minder dan 6500 leerlingen.

In Luyten e.a. (2014) wordt ook naar schaalvoordelen in relatie tot schoolomvang gekeken. Zij betrekken ook het po. Ze beperkten zich daarbij tot studies die gemiddelde kosten op schoolniveau onderzochten

[8] De kostendoelmatigheid is een begrip dat aangeeft hoe een onderwijsinstelling presteert ten opzichte van de 'beste-praktijkinstellingen. Daarbij is de score die de beste praktijk onderwijsinstellingen behalen op 100 procent gesteld. Deze stijging van 2,1 procent bij een leerlinggroei van 1000 lijkt een beperkt effect in vergelijking met de uitkomsten zoals gepresenteerd door Newman e.a. (2006). Maar de auteurs gebruiken een andere uitkomstmaat dus kunnen deze niet onderling worden vergeleken.

(en dus niet bestuur of regio, of iets dergelijks) (VS en Nederland). Uit alle studies blijkt een significant negatief effect van schoolgrootte op de kosten per leerling. Ook zij zien het duidelijke kwadratisch evenredige verband: een sterke afname van gemiddelde kosten per leerling als (zeer) kleine scholen naar scholen van gemiddelde omvang groeien en daarna nog maar een beperkte afname van gemiddelde kosten per leerling als scholen nòg groter worden. Alle studies controleerden daarbij nog voor de samenstelling van de leerlingpopulatie en output (bijv. drop out, toets scores e.d.). In nagenoeg alle gevallen bleef daarbij het schaalvoordeel bestaan. In één studie verdween het verband tussen omvang en gemiddelde kosten als daarbij de leerlingpopulatie (beperkte beheersing Engels) werd meegenomen.

Troost (2014) onderzocht de relatie tussen omvang van scholen (gemiddeld leerlingaantal) en kosten in het Nederlandse basisonderwijs. Hij gebruikte daarvoor openbare gegevens uit de jaarrekeningen en de leerlingtellingen). Hij concludeert dat tot een grootte van ongeveer 150 leerlingen er grote schaalvoordelen te behalen zijn. Groei in leerlingenaantal draagt daar bij aan daling van de gemiddelde kosten. Boven de 150 leerlingen neemt het effect van schaalgrootte op de gemiddelde kosten af en voor scholen boven de 500 leerlingen wordt geen verder schaalvoordeel meer gevonden.

Recent hebben Blank & Niaonakis (2019) een multilevel onderzoek uitgevoerd naar kostenefficiëntie in het Nederlandse primair onderwijs (zowel op niveau van scholen als besturen). Wat betreft doelmatigheid op schoolniveau rapporteren ze dat kleine scholen hogere gemiddelde kosten per leerling hebben en dus schaalvoordelen kunnen behalen door groter te worden. Bijvoorbeeld de scholen die met hun leerlingaantal rond een kwart van de gemiddelde schoolgrootte zitten, hebben 60% hogere gemiddelde kosten per leerling. Maar ook nog voor scholen boven het gemiddelde omvang zijn er schaalvoordelen, zij het in beperktere mate.

Eerder berekenden Blank e.a. (2011) voor diverse publieke sectoren de optimale schaal vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit (het omslagpunt waar schaalvoordelen niet meer behaald worden en overgaan in schaalnadelen). Ook voor het primair en voortgezet onderwijs is die berekening gemaakt. De optimale schaal voor het primair onderwijs ligt daarbij op 400-550 leerlingen (33-45 fte) en voor het voortgezet onderwijs op 600-1000 leerlingen (58-97 fte). Ze concluderen dat aangezien de meeste scholen in het po deze omvang niet hebben er daar nog veel schaalvoordeel te behalen valt.

Uit de literatuurreview van OECD (2014) blijkt dat grotere scholen prijsvoordeel ervaren doordat zij apparatuur vaak goedkoper kunnen aanschaffen (korting i.v.m. grotere hoeveelheden) en efficiëntere apparatuur of gespecialiseerde voorzieningen eerder rendabel zijn (Duncombe & Yinger, 2001; Louis & McNamara, 1973; Tholkes, 1991; Meyer, 2000; Andrews et al., 2002; Bradley en Taylor, 1998). Deze schaalvoordelen hebben vervolgens ook invloed op de bedrijfskosten, namelijk de salarissen voor personeel, kosten van administratie en onderhoud en productiviteit.

Bestuursniveau

Onderzoek naar specifiek de doelmatigheid en schaalvoordelen op het niveau van schoolbesturen is veel beperkter dan op het niveau van scholen. Het beperkt aantal studies laat daarbij wel interessante uitkomsten zien. Troost (2014) meldt dat er gemeten naar het aantal scholen per bestuur (primair onderwijs) een omslagpunt van schaalvoordelen naar schaalnadelen te bepalen is. Hij berekent dat een éénpitter niet significant duurder of goedkoper is dan een schoolbestuur met een gemiddeld aantal scholen. Het meest kostenefficiënt zijn besturen met 2 tot en met 10 scholen onder zich. Vervolgens blijken significante schaalnadelen bij schoolbesturen met meer dan 15 scholen of meer.

Blank en Niaonakis (2019) betogen op basis van hun analyse juist dat er nauwelijks empirisch bewijs is dat de omvang van een bestuur de gemiddelde kosten beïnvloedt. Omdat zij dezelfde maat hanteren (aantal scholen onder een bestuur) en zich ook specifiek op het primair onderzoek richten, zijn de conclusies uit beide onderzoek dus niet consistent. Omdat ook Blank en Niaonakis wel zwakke schaalnadelen van grote po-besturen rapporteren (die ze als "in de praktijk verwaarloosbaar" bestempelen) houden wij het er voorlopig op dat er toch aanwijzingen zijn dat grotere besturen (meer dan 15 scholen) in het primair onderwijs minder kostenefficiënt zijn.

Uit onderzoek van Oomens en Keppels (2019) naar financiële reserves bij schoolbesturen blijkt dat naarmate schoolbesturen (in het po en in het vo) meer leerlingen hebben, hun eigen vermogen en reserves verhoudingsgewijs kleiner zijn. Dit houdt vermoedelijk verband met het feit dat kleinere besturen voor (een deel van) hun risico's verhoudingsgewijs grotere financiële buffers aanhouden. Die middelen kunnen dus niet direct worden ingezet voor andere bestemmingen.

Conclusie

Er is voldoende onderbouwing in de onderzoeksliteratuur dat er sprake is van schaalvoordelen op schoolniveau (grote scholen in termen van leerlingaantal) en nauwelijks van schaalnadelen. Dat betekent dat de gemiddelde kosten per leerling op grotere scholen lager liggen dan op kleinere scholen. De meeste schaalvoordelen zijn daarbij te behalen bij de kleinere scholen. Naarmate scholen groter zijn wordt het te behalen schaalvoordeel van extra leerlingen steeds kleiner. Op bestuursniveau is een dergelijk schaalvoordeel niet gevonden. Wel blijken de gemiddelde reserves en het gemiddeld eigen vermogen bij kleinere besturen relatief groter dan bij grotere besturen. Omdat de omvang van kosten en omvang van de financiering sterk samenhangen is het bij al deze onderzoeksuitkomsten wel de vraag of we ook niet vooral de bekostigingssystematiek in deze relaties tussen omvang en kosten terugzien. Immers, ook de financiering per leerling is op kleinere scholen hoger dan op grotere scholen. Naast de vergoedingen per leerling bestaat de bekostiging namelijk ook nog uit ook vaste voeten en aanvullende bedragen zoals de kleine-scholen-toeslag. Die hogere bekostiging per leerling stimuleert hogere uitgaven per leerling.

Tabel 3.1 Geraadpleegde literatuur over het bedrijfsmatig perspectief

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Blank, Dumaij & Urlings (2011)	Literatuurstudie	Nederland	PO & VO	Scholen: leerlingaantal	Kosten per leerling	F
Blank & Neonakis (2019)	Multilevelanalyse, openbare data driekwart van po-schoolbesturen	Nederland	PO	Scholen: leerlingenaantal Besturen: aantal scholen	Kosten per leerling	E
Luyten, Hendriks & Scheerens (2014)	Literatuurstudie; onderzoekssynthese en kwantitatieve samenvatting	Internationaal en focus op Nederland	PO & VO	Leerlingaantal op school	De afhankelijke variabele van de geselecteerde studies moesten bevatten (5) economische kosten	A
Newman, Garret, Elbourne et al. (2006)	Literatuurstudie	OECD landen	VO	Scholen: leerlingaantal	Kosten per leerling	A

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
OECD (2014)	Literatuurstudie	Meeste VS	PO & VO	Er is in de breedte gekeken naar literatuur over de problematiek van het schoolgroottebeleid. Een specifieke operationalisering ontbreekt daarom.	De meeste onderzoeken gaan over de relatie tussen schoolgrootte en effectiviteit en efficiëntie.	A
Troost (2014)	Secundaire analyse openbare data (populatiegegevens)	Nederland	PO	School: aantal leerlingen	Kosten per leerling	E
Urlings & Blank (2012)	Secundaire analyse openbare data (populatiegegevens)	Nederland	VO	Scholen/vestigingen: aantal leerlingen	Doelmatigheidsscore	E
Oomens & Keppels (2019)	Analyses van financiële gegevens en interviews	Nederland	PO & VO	Besturen: veranderingen in het aantal leerlingen	Eigen vermogen en reserves	E

*zie bijlage 2, dit betreft een ordening van 'A': zeer sterk bewijs, naar 'H': zeer zwak bewijs

3.2 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor (regionaal) aanbod en keuzevrijheid?

Bij regionaal aanbod en keuzevrijheid gaat het om mogelijke effecten die de schaalorganisatie kan hebben op zaken als de breedte van het onderwijsaanbod en monopolievorming. Het perspectief van bereikbaar regionaal onderwijsaanbod komt voornamelijk voor in gebieden waar het aantal leerlingen terugloopt en het onderwijs voor het vraagstuk komt te staan hoe regionaal een onderwijsnabij en gevarieerd aanbod mogelijk blijft. In het primair onderwijs spelen daarbij andere vraagstukken (bijvoorbeeld "de laatste dorpsschool" waardoor kleine scholen in stand worden gehouden) dan in het voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld fusies tussen besturen om daarmee vestigingen met verschillende beroepsgerichte profielen voor vmbo overeind te kunnen houden). Tegelijkertijd zijn er zorgen wanneer (het overgrote deel van) het onderwijs in een regio nog maar door scholen van één bestuur wordt aangeboden. Dat was één van de elementen die bij de introductie van de fusietoets een belangrijke rol heeft gespeeld. Deze monopolievorming heeft mogelijk ongewenste gevolgen omdat onderwijspersoneel niet meer kan kiezen tussen verschillende werkgevers, en ouders niet meer kunnen kiezen tussen scholen van verschillende besturen.

Schoolniveau

Variatie in onderwijsaanbod

Deunk en Doolaard hebben in 2014 een literatuurstudie gedaan naar de effecten van kleine basisscholen. Daarin kijken ze ook of het leerlingaantal van een school invloed heeft op de variëteit van het onderwijsaanbod. Ze halen een Engels onderzoek van Vulliamy en Webb uit 1995 aan waaruit juist blijkt dat de variatie in het curriculum op kleine basisscholen breder is. Belangrijke opmerking daarbij is dat het gaat over de variatie in het curriculum over meerdere jaren. De verklaring is dat er op kleine scholen (maximaal 100 leerlingen) meer combinatieklassen zijn. Dit betekent dat er jaren vooruit gepland moet worden om herhaling in het curriculum te voorkomen, bijvoorbeeld bij de invulling van themaweken. Uit meerdere onderzoeken in deze literatuurstudie blijkt bovendien dat kleine scholen meer experimenteren met vakdocenten en specialisten, omdat het makkelijker te organiseren is in kleine teams.

Toegankelijkheid
Volgens de OECD (2014) worden scholen op het platteland en afgelegen scholen vaak geconfronteerd met de uitdaging om kwaliteitsonderwijs voor leerlingen met speciale ondersteuningsbehoefte te bieden. Vanwege het isolement hebben leraren minder mogelijkheden om zich te specialiseren. Het gevolg is dat velen geen gekwalificeerde leraren hebben die leerlingen met speciale behoeften extra ondersteuning kunnen bieden.

Concurrentieverhoudingen
Een van de algemene constateringen in het onderzoek van ResearchNed (Van den Broek, van Casteren & Braam, 2014) naar samenwerking in het onderwijs is dat omstandigheden zoals krimp in regio's zowel kunnen leiden tot betere samenwerking als tot meer concurrentie. Veel internationale onderzoeken wijzen op een klein positief effect van concurrentie tussen scholen op de kwaliteit gemeten via leerprestaties, maar dat beeld is niet robuust (De Moor, 2009). Dat geldt ook voor Nederlands onderzoek. Het CPB vond dat meer concurrentie in het po leidt tot enigszins betere leerprestaties (een klein positief effect), terwijl het SEOR voor het vo het tegenovergestelde vond (namelijk een klein negatief effect). Voor de relatie tussen concurrentie en het schoolklimaat worden meestal insignificante effecten gevonden, al heeft concurrentie in sommige gevallen een positief effect (Dijkgraaf en de Jong, 2009).

Keuzevrijheid
Uit onderzoek blijkt dat verschillende factoren een rol spelen bij schoolkeuze. Uit een onderzoek van Bulder e.a. (2020) blijkt dat voor één op de vijf ouders de omvang van de basisschool een doorslaggevende factor was bij de schoolkeuze (na locatie, kwaliteit, sfeer en onderwijsconcept). Voor het vo speelde schoolgrootte eveneens bij 20% een doorslaggevende rol (na sfeer, kwaliteit, afstand, onderwijsconcept).[9]
Uit onderzoek van Allen e.a. (2016) blijkt dat ouders en leerlingen bij het kiezen van een nieuwe school bereid zijn om verder te reizen voor de school van hun voorkeur wat betreft denominatie, pedagogisch-didactische aanpak en bijzondere kenmerken (creatief, gepersonaliseerd leren, muzikaal onderwijs, onderzoekend leren). Naar schoolgrootte als kenmerk hebben zij niet gevraagd.
Een aantal onderzoeken gaat over keuzecriteria in krimpregio's. Uit verschillende onderzoeken in Nederlandse krimpgebieden blijkt dat denominatie niet het belangrijkste motief is bij de keuze voor een (basis)school (Van Leer, De Haan, Wijnstra & Janssens, 2012; Moor, 2009; Huitsing & Bosman, 2011). Ouders vinden kwaliteit, opvattingen over opvoeding, goede sfeer en bereikbaarheid vaak belangrijker dan de grondslag van een school. De verminderde keuzemogelijkheid door het sluiten van kleine scholen of door fusie lijkt voor ouders dan ook een minder groot probleem, dan op voorhand wordt verwacht. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van Van Leer en zijn collega's (2012) dat voor een bepaalde groep ouders een specifieke onderwijsmethode (Dalton, Jenaplan, Montessori) een belangrijk keuzecriterium is. De onderzoekers verwachten echter niet dat een dalend leerlingaantal in een krimpregio invloed heeft op de spreiding van het vernieuwingsonderwijs, aangezien er in de meeste dorpen al geen keuze is op het gebied van onderwijsmethode.

Bestuursniveau

Keuzevrijheid
De Onderwijsraad rapporteerde in 2005 dat fusies tussen onderwijsinstellingen kunnen leiden tot monopolievorming (Baarda & Smets). Zo kan het leerlingaandeel onder een bestuur in een gemeente

[9] Uit dit onderzoek wordt overigens niet duidelijk of de voorkeur uitgaat naar een grote of juist naar een kleine school.

groeien tot 100%. Bestuursleden van dergelijke besturen lichten in interviews toe dat externe keuzevrijheid vervangen wordt door interne keuzevrijheid. Grote besturen in po en vo geven afzonderlijke eenheden of scholen een eigen gezicht en plaatsen het gemeenschappelijke op de achtergrond.

Maatschappelijke opgave
In de Monitor Goed bestuur primair onderwijs (Oomens & Bremer, 2019) is onderzocht of het aantal scholen en de grootte van de gemeente beïnvloedt welke maatschappelijke vraagstukken een rol spelen in de bestuurlijke opgave. Voor kleine besturen met minder dan vijf scholen is de samenwerking met zorg- of maatschappelijke partners vaker een belangrijk vraagstuk, terwijl dat voor grote besturen met vijf scholen of meer het zorgen voor een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen is.

In de meest recente Staat van het Onderwijs (2020) stelt de Inspectie vast dat de schaalgrootte van besturen en scholen in het funderend onderwijs niet altijd passend is voor een effectieve aanpak van bovensectorale, regionale of landelijke vraagstukken. Scholen met minder dan 200 leerlingen blijken bijvoorbeeld verhoudingsgewijs meer onderwijsgevend personeel te hebben dan scholen met meer dan 200 leerlingen. In de aanpak van het lerarentekort kan door het opheffen of combineren van kleine vestigingen winst worden geboekt in het aantal fte.

Conclusie
Op basis van de bestaande onderzoeksliteratuur kunnen we niet vaststellen dat schoolgrootte bijdraagt aan een voldoende breed en gevarieerd onderwijsaanbod. Het leerlingaantal van een basisschool blijkt geen invloed te hebben op de variëteit van het onderwijsaanbod, maar afgelegen scholen ervaren wel meer moeite bij het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen met speciale behoeften. Daarnaast is er geen onderzoek beschikbaar waaruit blijkt dat een grotere bestuursomvang bijdraagt aan een voldoende breed en gevarieerd onderwijsaanbod.
Bovendien is in de bestaande onderzoeksliteratuur zeer weinig bekend over de effecten van schaalvergroting op keuzevrijheid. Wat betreft schoolkeuze weten we wel dat omvang voor een vijfde van de ouders een rol speelt. Hoewel ouders tegenwoordig minder belang hechten aan denominatie, blijken ouders wel bereid om verder te reizen voor de school van hun voorkeur voor wat betreft denominatie, pedagogisch-didactische visie en andere bijzondere kenmerken (zoals creatief, gepersonaliseerd leren etc.).
Tot slot beïnvloedt het aantal scholen op bestuursniveau wel welke maatschappelijke vraagstukken een rol spelen in de opgaven waarvoor besturen zich gesteld zien. Voor kleine besturen is de samenwerking met zorg- of maatschappelijke partners vaker een belangrijk vraagstuk, terwijl dat voor grote besturen het zorgen voor een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen is.

Tabel 3.2 Geraadpleegde literatuur over (regionaal) onderwijsaanbod en keuzevrijheid

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Baarda & Smets (2005)	Casestudies	Nederland	O.a. PO & VO	Schaalvergroting door fusies.	Motieven, dynamiek van het proces en effecten van fusies	G
Van den Broek, van Casteren & Braam (2014)	Deskresearch, surveyonderzoek en interviews	Nederland	O.a. PO & VO	Ontbreekt. Het onderzoek gaat over verschillende vormen van samenwerking tussen onderwijsinstellingen.	Doelen van samenwerking.	F

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Deunk & Doolaard (2014)	Literatuurstudie	Vooral Europees	PO	Kleine scholen = maximaal 100 leerlingen	Leerlingprestaties, sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen, onderwijs en curriculum, de rol van schoolleider, SWV, financiën en relatie met lokale omgeving	A
De Moor (2009)	Samenvatting van twee empirische onderzoeken van CPB (po) en SEOR (vo).	Nederland	PO & VO	Ontbreekt. Het onderzoek kijkt naar concurrentie en gebruikt daarbij de HHI-index.	Gemiddelde testscores (CITO en centraal schriftelijk examen) en de motieven voor schoolkeuze	E
Bulder e.a. (2020)	Surveyonderzoek	Nederland	PO & VO	Ontbreekt. Het onderzoek gaat naar motieven bij schoolkeuze.	Keuzemotieven	E
Huitsing & Bosman (2011)	Gebaseerd op leeronderzoek door studenten. Op basis van interviews. Exploratief van aard.	Nederland	PO	Het onderzoek gaat over afnemende leerlingenaantallen op plattelandsscholen.	Welke bevorderende en belemmerende factoren van invloed zijn op het samenwerkingsproces tussen openbare en bijzondere basisscholen in hetzelfde dorp.	F
Van Leer, De Haan, Wijnstra & Janssens (2012)	Literatuuronderzoek en interviews	Nederland	PO	Ontbreekt. Het onderzoek gaat over regio's die door krimp en ontgroening te maken krijgen met dalende leerlingaantallen.	Inhoudelijke vraagstukken zijn geclusterd in 6 thema's: bedrijfsvoering, kwaliteit, diversiteit, leefbaarheid, argumenten en krachtenveld.	F
Inspectie van het Onderwijs	Meta-analyse	Nederland	PO & VO	Aantal leerlingen per vestiging	Inzet onderwijsgevend personeel (fte)	E
OECD (2014)	Literatuurstudie	Vooral VS	PO & VO	Er is in de breedte gekeken naar literatuur over de problematiek van het schoolgroottebeleid. Een specifieke operationalisering ontbreekt daarom.	De meeste onderzoeken gaan over de relatie tussen schoolgrootte en effectiviteit en efficiëntie. Het grootste deel van de studies beperken hun analyse tot één maatstaf voor schoolresultaten; vaak de gemiddelde testscores in één vak (wiskunde of lezen).	A

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Oomens & Bremer (2019)	Surveyonderzoek	Nederland	PO	Aantal scholen onder hetzelfde bestuur (1, 2-4, 5-10, 11-20, >21)	Bestuursmodel en code Goed bestuur, bestuurlijke opgave, bestuurlijke taak, bestuurlijk vermogen en professionaliteit, bestuurlijke rol in relatie tot intern toezicht, interne verantwoording en externe dialoog	F
Allen, Bijlsma, Borghans & Poulissen (2016)	Vignettenanalyse en data-analyse (duo-data)	Nederland	PO & VO	Ontbreekt. Het onderzoek gaat naar motieven bij schoolkeuze.	Keuzemotieven	E

*zie bijlage 2, dit betreft een ordening van 'A': zeer sterk bewijs, naar 'H': zeer zwak bewijs

3.3 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor sturing en verantwoording?

Bij sturing en verantwoording gaat het om de mogelijke effecten die de schaalorganisatie kan hebben op de manier waarop organisaties worden geleid en bestuurd. Dit gaat dus mede om vraagstukken rondom "goed bestuur" waar zowel de PO-Raad als de VO-raad een code voor hebben opgesteld. In beide codes wordt een aantal (leidende) principes naar voren gebracht zoals: integriteit, transparantie, professionaliteit, (maatschappelijke) verantwoordelijkheid, onafhankelijkheid. De omvang en inrichting van onderwijsorganisaties (schaalorganisatie) heeft gevolgen voor de vertaling van deze principes naar de praktijk.

Schoolniveau

Onderzoek naar de wijze waarop onderwijsinstellingen professioneel worden geleid of gestuurd richt zich voornamelijk op besturen en minder op scholen. Een uitzondering hierop is Van de Venne (2002) die een kwantitatieve studie heeft gedaan naar schaal, structuur, sturing, beleidsvoering en organisatie-effectiviteit op 195 Nederlandse basisscholen. Zij constateert dat de omvang van een school (aantallen leerlingen) of het feit of er sprake is van bovenschools management, niet van invloed is op de mate van formalisatie van verschillende vormen van overleg. Evenmin blijkt de omvang van scholen gerelateerd aan het gebruik van een leerlingvolgsysteem om onderwijs op maat te bieden aan individuele leerlingen of schoolbeleid te ontwikkelen. Ook blijkt er weinig samenhang tussen schaalgrootte en beleidsvoering: schaalgrootte en deskundigheidsbevordering/ professionalisering, evaluatie van het onderwijsaanbod of inhoud van teamoverleggen hangen niet samen. Wel blijkt er meer aandacht besteed te worden aan de inzet van extra formatie voor verschillende activiteiten in de school naarmate scholen groter zijn.

Bestuursniveau

Formalisatie van overleg

Van de Venne (2002) keek niet alleen naar de schoolomvang maar ook naar de bestuursomvang in relatie tot aspecten van professionele organisaties. Daarbij bleek de mate van formalisatie van verschillende vormen van overleg samen te hangen met de omvang van het bestuur (aantallen scholen).

Naarmate het scholenaantal onder een bevoegd gezag groter is, is de formalisatie van het overleg sterker. De omvang van de school (aantallen leerlingen) of het feit of er sprake is van bovenschools management bleek daarop niet van invloed. Daarnaast blijkt dat bestuursgrootte relevant is voor het gebruik van gegevens uit het leerlingvolgsysteem voor het plannen van schoolbeleid. Verder blijkt er net als op schoolniveau ook op bestuursniveau verder weinig samenhang tussen schaalgrootte en beleidsvoering. Een uitzondering hierop is dat meer aandacht besteed wordt aan de inzet van extra formatie voor verschillende activiteiten naarmate de besturen groter zijn.

Goed bestuur
Honingh en Hooge (2012) onderzochten hoe invoering van 'goed bestuur' in het primair onderwijs verliep. Daarbij keken ze ook naar verschillen tussen grote en kleine besturen (gemeten aan de hand van het aantal scholen) op diverse aspecten van 'goed bestuur'. Ze constateerden dat grotere besturen meer dan kleine besturen sturen op financiën als belangrijkste taak zien, dat ze vaker vinden dat ze bij kunnen dragen aan de kwaliteit van het onderwijs, dat het interne toezicht is opgewassen tegen het bestuur. Grotere besturen bleken niet vaker zicht op de kwaliteit van het onderwijs te hebben, of het sturen op kwaliteit als hun belangrijkste taak te zien dan kleinere besturen.

Bestuurlijk vermogen
Hooge e.a. (2015) deden onderzoek naar het bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Zij omschrijven het als de capaciteit van besturen van onderwijsorganisaties om adequaat te sturen op de onderwijskwaliteit van scholen. Daarbij zijn drie kenmerken van belang: doelen stellen gericht op het realiseren van onderwijskwaliteit, interveniëren, interne en externe actoren verbinden met het doel te komen tot een hechte bestuurlijke gemeenschap. Het onderzoek laat zien dat bij éénpitters het bestuur minder vaak doelen stelt ten aanzien van leeropbrengsten in de basisvaardigheden dan meerpitters. Doelen stellen ten aanzien van brede leer- en ontwikkelopbrengsten doen éénpitters juist vaker dan meerpitters. Éénpitters en meerpitters blijken verder even vaak doelen te stellen ten aanzien van onderwijsleerprocessen. Besturen van éénpitters en van meerpitters verschillen verder niet in de mate waarin ze interveniëren en de manier waarop ze dat doen (via ondersteunen, druk uitoefenen, ingrijpen). Bij éénpitters wordt wel meer onderling vertrouwen ervaren binnen de bestuurlijke gemeenschap (dan bij meerpitters). Ook wordt bij éénpitters meer een gedeelde visie gerapporteerd door de leden van de bestuurlijke gemeenschap dan bij meerpitters.
Reezigt e.a. (2019) werken eveneens met het begrip bestuurlijk vermogen. Zij ontwikkelden een typologie van vier soorten bestuurlijk vermogen: focus op de formatieve evaluatiecyclus, focus op intern/extern sociaal kapitaal, focus op intern sociaal kapitaal, gemiddeld bestuurlijk vermogen (geen specifieke focus). Vervolgens onderzochten ze de samenhang van deze indeling met diverse kenmerken van besturen. Bestuursgrootte (het aantal scholen onder een bestuur) bleek vervolgens niet samen te hangen met bepaalde type bestuurlijk vermogen.

Oomens en Bremer (2019) die recent onderzoek deden naar besturen in het primair onderwijs maken verschil tussen kleine besturen (1 t/m 4 scholen) en grotere besturen (5 of meer scholen). Grotere besturen noemen vaker expertise op het terrein van kwaliteitszorg en veranderkundige competenties als professionaliseringsthema voor de komende periode. Dat lijken dus bij grotere besturen belangrijkere thema's te zijn. Ook wordt bij grotere besturen vaker het intern toezichtsorgaan gefaciliteerd om te professionaliseren.
Verder maakt het intern toezichtsorgaan bij grote besturen (5 of meer scholen) vaker afspraken over de normen ten aanzien van onderwijskwaliteit en leerresultaten dan bij kleinere besturen. Visitaties en/of audits als instrument om zicht te houden op de onderwijskwaliteit worden door grotere besturen vaker uitgevoerd dan door kleinere besturen.

Bij grotere besturen is de zorg voor een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorziening vaker een belangrijk vraagstuk dan voor kleinere besturen. De samenwerking met zorg- of maatschappelijke partners is juist voor kleine besturen vaker een belangrijk vraagstuk dan voor grotere besturen.

Bestuurlijk handelen
De inspectie heeft in 2013 het bestuurlijk handelen in het primair en voortgezet onderwijs onderzocht en beoordeeld. Daaruit blijkt dat zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs de éénpitters op de voorwaarden voor bestuurlijk handelen en op het bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit minder positief worden beoordeeld dan de meerpitters. Dat betekent dat bij éénpitters de scholen die niet goed functioneren en waar de kwaliteit achteruitloopt, eerder het gevaar lopen zwak of zeer zwak te worden dan bij meerpitters. Dat is omdat de kleinere besturen minder scherp zijn op de kwaliteit en deze minder goed bewaken.

Conclusie
Bij professionele sturing en verantwoording gaat het om de mogelijke effecten die de schaalorganisatie kan hebben op de manier waarop organisaties worden geleid en bestuurd. Dit gaat dus mede om vraagstukken rondom “goed bestuur”. Bestuurlijke professionaliteit wordt door verschillende auteurs anders geoperationaliseerd. Er wordt gekeken naar voorwaarden (‘bestuurlijk vermogen’), maar bijvoorbeeld ook naar concrete uitkomsten (bijvoorbeeld een werkend kwaliteitszorgsysteem).
Er is slechts beperkt onderzoek gedaan naar de relatie tussen schoolgrootte en mate van formalisering. Op basis van één enkel onderzoek concluderen we dat er in het primair onderwijs geen sprake is van samenhang.
Bestaande onderzoeksliteratuur laat zien dat er op bepaalde aspecten sprake is van samenhang tussen bestuursomvang en bestuurlijke professionaliteit in het primair onderwijs. Bij grotere besturen is de formalisatie van overleg sterker, wordt meer gebruik gemaakt van gegevens uit het leerlingvolgsysteem, wordt het intern toezicht beter gefaciliteerd en vinden meer visitaties plaats. Terwijl bij éénpitters meer onderling vertrouwen en meer gedeelde visie wordt ervaren. Bij de Inspectie leven wel zorgen over kleine besturen (éénpitters) vanwege minder goede kwaliteitszorg en minder goede voorwaarden voor bestuurlijk handelen, zowel in het primair als voortgezet onderwijs.

Tabel 3.3 Geraadpleegde literatuur over sturing en verantwoording

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijskracht*
Honingh en Hooge (2012)	Enquête po-besturen	Nederland	PO	Besturen: aantal scholen	Bestuurlijk vermogen capaciteit om te sturen op kwaliteit	D
Hooge, Janssen, Look, Moolenaar, & Sleegers (2015)	Beperkte survey (35) en 6 casestudies	Nederland	PO	Besturen: éénpitters vs meerpitters	Aspecten van ‘goed bestuur’	E
Inspectie van het Onderwijs (2013)	Interviews met diverse geledingen binnen 44 besturen	Nederland	PO & VO	Besturen: éénpitters vs meerpitters	Bestuurlijk handelen	E
Van Kessel & Hovius (2011)	Surveyonderzoek en secundaire analyses o.b.v. DUO data;	Nederland	PO	Besturen :aantal scholen	Bestuursbureau	E

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijskracht*
Oomens & Bremer (2019)	Enquête onder schoolbesturen	Nederland	PO	Besturen: klein (1-4 scholen) en groot (5 of meer scholen)	Aspecten van 'goed bestuur'	F
Reezigt e.a. (2019)	Interviews en enquêtes onder 34 besturen in krimpsituatie, met 2 interventies, voor- en nameting.	Nederland	PO	Besturen: aantal scholen	Bestuurlijk vermogen: capaciteit om te sturen op kwaliteit	C
Van de Venne (2002)	Survey in combinatie met PRIMA;	Nederland	PO	School: leerlingaantal; School: wel/geen bovenschools manager; Bestuur: aantal scholen	Specialistische functies, formalisering overleg, inzet LVOS voor beleid	C

*zie bijlage 2, dit betreft een ordening van 'A': zeer sterk bewijs, naar 'H': zeer zwak bewijs

3.4 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor de menselijke maat?

Bij het onderwerp menselijke maat gaat het om mogelijke effecten van schaalorganisatie op de mate waarin een onderwijsinstelling overzichtelijk, herkenbaar en toegankelijk (in figuurlijke betekenis) is voor betrokkenen (personeel, ouders en leerlingen). Belangrijk daarin is bijvoorbeeld dat betrokkenen een stem hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling, dat de lijnen tot besluitvorming kort zijn, dat het bestuur en toezicht toegankelijk voor betrokkenen en zij overzichtelijkheid hebben van alle faciliteiten op een onderwijslocatie.

Schoolniveau

Onderlinge verbondenheid en participatie

De Canadese onderzoekers Leithwood en Jantzi (2007) hebben door middel van een literatuurstudie onderzocht of schoolgrootte samenhangt met de betrokkenheid van leerlingen. Hierbij hebben ze betrokkenheid breed geoperationaliseerd en gekeken naar allerlei studies over participatie, identificatie en connectie met de school. Uit hun literatuurstudie bleek dat de betrokkenheid onder scholieren significant sterker is op kleine scholen dan op grote scholen.

In de literatuurstudie van OECD (2014) staat bestaand onderzoek over verschillende onderwerpen die samenhangen met betrokkenheid los van elkaar beschreven. Onderwerpen zoals de relaties tussen leerling en leraar, band met de lokale gemeenschap en participatie. Over het onderling contact schrijven ze dat verschillende Amerikaanse studies aantonen dat de interpersoonlijke relaties tussen leerlingen en leraren in grotere scholen vaker zijn afgevlakt (OECD, 2014). In Nederlandse studies is deze relatie ook nader onderzocht. Een panelonderzoek van Research voor beleid (Bokdam & van der Linden, 2010) onder 804 scholieren uit het vo toont aan dat schoolgrootte een effect heeft op het contact met de leraar. De gemiddelde scores op stellingen zoals *'Ik ken alle leraren bij mij op school'* en *'Ik kan gemakkelijk contact leggen met de leraren'* zijn significant negatiever op grote scholen in vergelijking met middelgrote en kleine scholen. Ze vinden dit effect niet als het gaat om de contacten met leerlingen onderling. Uit de secundaire analyse van Dijkgraaf en de Jong (2009) op basis van de periodieke kwaliteitsonderzoeken van de inspectie blijkt daarentegen geen eenduidig relatie van schaal met de

onderlinge omgang. Voor sommige niveaus in het vo geldt dat een toegenomen omvang van vestiging of school bijdraagt aan de onderlinge omgang. Vaker worden er echter geen significante effecten gevonden. Ook in het onderzoek van Regioplan (Gemmeke e.a. 2008) is geen samenhang gevonden tussen het leerlingaantal van de vo-vestiging en de relaties tussen leerlingen onderling of met de leraren.

De band met de lokale gemeenschap, inclusief de oudergemeenschap, neemt volgens het OECD (2014) toe door grotere fysieke en psychologische nabijheid en minder geformaliseerde regels en procedures. Volgens hun literatuurstudie wordt dit niet zozeer beïnvloed door schaalgrootte, maar vooral door het proces van schaalvergroting. Dijkgraaf en de Jong (2009) vinden voor een deel van de niveaus in het vo een positieve relatie tussen de omvang van de vestiging en de functionele rol in de regio. Dit betekent dat vestigingen met een hoger leerlingaantal vaker een functionele rol vervullen in de regio. Daarentegen vinden ze geen significante relaties tussen de omvang van de vestiging of school en de betrokkenheid van de ouders.

Uit de literatuurstudie van het OECD (2014) blijkt tot slot dat in de VS grotere scholen vaak een breder en meer gevarieerd buitenschools activiteitenaanbod hebben. De scheidslijn tussen leerlingen die daar wel of niet aan deelnemen is echter groot. Kleinere scholen zijn beter in staat om deelname aan buitenschoolse activiteiten onder alle leerlingen te bevorderen. Belangrijk om daarbij op te merken is dat het OECD verwijst naar Amerikaanse studies uit de jaren ’90. In Nederland heeft Research voor Beleid (Bokdam & van der Linden, 2010) onderzocht of schaalgrootte samenhangt met het aantal activiteiten. Ze vonden geen significante relaties. In hoeverre de toegankelijkheid van activiteiten wordt beïnvloed door de omvang van de school is, voor zover wij weten, binnen de Nederlandse onderwijspraktijk nog niet eerder onderzocht.

Schoolklimaat en veiligheid
In Nederland zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de relatie tussen omvang en veiligheid. Uit het panelonderzoek van Research voor beleid (Bokdam & van der Linden, 2010) blijkt dat grote vo-scholen significant vaker als onoverzichtelijk worden ervaren. Of de schoolgrootte ook invloed heeft op het gevoel van veiligheid in het vo staat in het onderzoek van Mooij & Fettelaar (2012) centraal. Dit onderzoek met een zeer grote steekproef en een multilevel design toont daarentegen aan dat schoolgrootte juist een positief effect heeft op het veiligheidsgevoel van de leerlingen in en rondom de school, vooral voor leerlingen die een achtergrond hadden van problemen met ‘sociaal geweld’ (negeren, uitsluiten, bedreigen, intimideren, chanteren, valse geruchten verspreiden). Veiligheid is ook één van de aspecten die in de studie van Dijkgraaf en de Jong onder schoolklimaat wordt geschaard. Volgens hen is er geen sprake van een eenduidig effect van schaalgrootte op veiligheid.

Inspraak
Regioplan (Gemmeke, Paulussen-Hoogeboom & Feenstra) heeft in 2008 onderzocht of het leerlingaantal per vestiging/afdeling in het vo van invloed is op ervaren mogelijkheden tot inspraak. In hun analyses hebben ze rekening gehouden met de hiërarchische structuur van de data, dus dat zowel individuele kenmerken als schoolkenmerken van invloed zijn op de ervaringen. 684 docenten hebben de vragenlijst ingevuld. Hieruit blijkt dat schoolgrootte geen invloed heeft op de betrokkenheid bij beleid, bereidheid tot participatie, toegankelijkheid en zichtbaarheid van het management of het vertrouwen dat men invloed uit kan oefenen. De ervaringen van leerlingen zijn getoetst door middel van secundaire analyses op de gegevens uit de Scholierenmonitor 2007. Schoolgrootte heeft hier net zomin als bij docenten invloed op de mogelijkheden tot inspraak die leerlingen ervaren.

Welbevinden en voldoening
Uit de literatuurstudie van het OECD (2014) blijkt dat Amerikaanse onderzoeken stellen dat het welbevinden van leerlingen en de voldoening die leraren ervaren positiever is op kleine scholen. Deze relaties zijn in Nederlandse onderzoeken niet gevonden. In de studie van Regioplan (Gemmeke e.a. 2008) is geen empirisch bewijs gevonden voor de relatie tussen leerlingaantal per vestiging in het vo samenhangt en de mate waarin leerlingen het naar hun zin hebben op school. Vermeeren (2007) en Van der Vegt en zijn collega's (2005) vonden geen relatie tussen de grootte van een school in het vo en de mate waarin docenten tevreden zijn over hun werk en werksituatie.

Bestuursniveau
In een aantal onderzoeken is naast schoolgrootte ook gekeken naar de bestuursomvang (het aantal scholen dat onder een bestuur valt). Dijkgraaf en de Jong (2009) hebben bijvoorbeeld tevens onderzocht of de schaalgrootte van het schoolbestuur invloed heeft op het schoolklimaat met indicatoren zoals onderlinge omvang, betrokkenheid ouders en veiligheid. Ze vonden geen robuuste significante schaaleffecten. Uit het onderzoek van Vermeeren (2007) blijkt bovendien dat het aantal werknemers onder een bevoegd gezag weinig invloed heeft op de werktevredenheid van docenten.

Inspraak
Daarnaast is in de Monitor Goed bestuur Primair Onderwijs (Oomens & Scholten, 2015) gekeken of de omvang van een bestuur (het aantal scholen) van invloed is op de interne verantwoording en externe dialoog. Daaruit blijkt dat het vraagstuk rondom een dubbelrol van directeur en bestuurders zich het vaakst voordoet bij éénpitters en kleine besturen (2-4 scholen). De grootste besturen (21 of meer scholen) voeren over het algemeen over alle onderwerpen het vaakst een dialoog met de belanghebbenden. Onderwerpen zijn tevredenheid van leerlingen en ouders, kwaliteit van het onderwijs, beleid en doelstellingen, missie en visie van de organisatie en opbrengsten en resultaten van het onderwijs. Over het algemeen geldt tot slot dat een bestuur meer constructieve input krijgt, naarmate het groter is.

Conclusie
Bij menselijke maat staan twee elementen centraal: sociale cohesie en legitimering van besluitvorming. Amerikaanse en Canadese literatuurstudies laten zien dat schoolgrootte negatief samenhangt met betrokkenheid van leerlingen en leraren. In een aanzienlijk deel van de Nederlandse studies (allemaal in het voortgezet onderwijs overigens) wordt die samenhang niet teruggevonden. De Nederlandse onderzoeken waarin is gekeken naar de relatie tussen schaalgrootte op schoolniveau en veiligheid vinden geen of een positieve relatie. Als we rekening houden met de bewijskracht van de onderzoeken kunnen we voorzichtig concluderen dat leerlingen op grote scholen zich veiliger voelen. Het beperkt aantal studies op bestuursniveau toont aan dat het aantal scholen binnen een schoolbestuur geen robuust effect heeft op het schoolklimaat.
Als het gaat om legitimering van besluitvorming in grotere onderwijsorganisaties blijkt uit Nederlands onderzoek dat het leerlingaantal op een school geen invloed heeft op de mogelijkheden tot inspraak die leerlingen en leraren ervaren. Het aantal scholen in een schoolbestuur hangt daarentegen wel samen met de mate van interne verantwoording en externe dialoog, in het voordeel van grote schoolbesturen.

Tabel 3.4 Geraadpleegde literatuur over menselijke maat

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Leithwood & Jantzi (2007)	Literatuurstudie	Internationaal	PO & VO	Leerlingaantal op school	Leerling uitkomsten en organisatie karakteristieken	F
OECD (2014)	Literatuurstudie	Vooral VS	PO & VO	Er is in de breedte gekeken naar literatuur over de problematiek van het schoolgroottebeleid. Een specifieke operationalisering ontbreekt daarom.	De meeste onderzoeken gaan over de relatie tussen schoolgrootte en effectiviteit en efficiëntie. Het grootste deel van de studies beperken hun analyse tot één maatstaf voor schoolresultaten; vaak de gemiddelde testscores in één vak (wiskunde of lezen).	A
Bokdam & Van der Linden (2010)	Literatuurstudie, groepsgesprekken en survey	Nederland	VO	Leerlingenaantal van een schoolvestiging of deelschool (< 500 klein, 500-1000 middelgroot en >1000 groot)	Stellingen over 10 aspecten van schoolwelbevinden, namelijk: overzichtelijkheid, contact met medeleerlingen, contact met docenten, sociale veiligheid, activiteiten, begeleiding en ondersteuning lesuitval, afwisseling, faciliteiten en doorstroming	E
Dijkgraaf & De Jong (2009)	Econometrische analyse op secundaire data van de onderwijsinspectie (PKO)	Nederland	VO	Leerlingaantal binnen school, vestiging en opleiding op de vestiging. Het aantal scholen onder hetzelfde bestuur.	6 indicatoren voor schoolklimaat, namelijk de kwalificaties op omgang onderling, motiverend voor leerlingen, stimulerend voor leraren, betrokkenheid ouders, functionele rol in regio en veiligheid.	E
Gemmeke, Paulussen-Hoogeboom & Feenstra (2008)	Literatuurstudie (vooronderzoek), survey en secundaire analyses (vervolgonderzoek)	In de literatuurstudie zijn ook Amerikaanse onderzoeken opgenomen. Maar de focus ligt op Nederland.	VO	Leerlingenaantal en aantal afdelingen van een vestiging	In het vervolgonderzoek stellingen over de betrokkenheid en invloed op het schoolbeleid van docenten en leerlingen en de door docenten ervaren schaalgrootte.	E

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Mooij & Fettelaar (2012)	Cross-sectioneel; multilevel design	Nederland	VO	Leerlingaantal op school/100	7 dichotome variabele over gevoel van veiligheid in school, rond school en thuis	D
Vermeeren (2007)	Literatuuronderzoek, secundaire analyse op basis van personeelsonderzoek van ministeries van BZ en OCW, documentenanalyse en interviews	Nederland	VO	Aantal werknemers dat op vestiging werkzaam is (0-10, 11-20, 21-50, 51-100, 101-500, 501-1000, >1000). Aantal werknemers dat onder een bevoegd gezag valt (0-100, 101-500, 501-1000, 1001-5000, >5000)	Stellingen over arbeidssatisfactie van leraren in het algemeen en specifiek over arbeidsverhoudingen, -voorwaarden, -inhoud en -omstandigheden)	E
Van der Vegt et al. (2005)	Surveyonderzoek	Nederland	VO	Leerlingaantal op schoollocatie	Schalen over betrokkenheid (8 items), relaties met leerlingen (9 items) en relaties met leraren (7 items)	E
Oomens & Scholten (2015)	Surveyonderzoek	Nederland	PO	Aantal scholen onder hetzelfde bestuur (1, 2-4, 5-10, 11-20, >21)	Bestuursmodel en code Goed bestuur, bestuurlijke opgave, bestuurlijke taak, bestuurlijk vermogen en professionaliteit, bestuurlijke rol in relatie tot intern toezicht, interne verantwoording en externe dialoog	F

*zie bijlage 2, dit betreft een ordening van 'A': zeer sterk bewijs, naar 'H': zeer zwak bewijs

3.5 Wat zijn voor- en nadelen van verschillende vormen van schaalgrootte voor professionalisering en onderwijskwaliteit?

Als laatste onderscheiden we mogelijke effecten van schaalorganisatie op professionalisering en onderwijskwaliteit. Recent heeft de Inspectie bijvoorbeeld een rapport uitgebracht op basis van het bestuursgericht toezicht dat ze uitvoeren. Daaruit blijkt dat grotere besturen in het funderend onderwijs (gemeten naar het aantal scholen onder het bestuur) vaker met een 'voldoende' zijn beoordeeld op "Kwaliteitszorg", "Kwaliteitscultuur" en "Verantwoording en sturing" dan kleinere besturen. Ook kregen grotere schoolbesturen op onderdelen van deze thema's vaker een de waardering 'goed' vergeleken met kleinere besturen. De redenatie van de IvhO is dat die verschillen voor een groot deel verklaard kunnen worden door de mogelijkheden die grote besturen (veel scholen) hebben om aparte kwaliteitszorgmedewerkers aan te stellen. Dat betreft dus eigenlijk de mogelijkheid tot professionalisering van de kwaliteitszorgfunctie, wat voor kleinere besturen vaak niet mogelijk zou zijn.

Schoolniveau

Professionalisering en specialisatie

Van de Venne (2002) heeft gekeken of er sprake is van een samenhang tussen grootte en een aantal kenmerken van professionalisering. Ze concludeert dat met het groter worden van scholen het aantal verschillende soorten specialistische functies toeneemt. Op grote scholen (qua leerlingaantal) blijken er significant meer specialistische functies dan op kleine scholen het geval is. Het gaat om functies als intern begeleider, ambulant begeleider en coördinator leerlingenzorg. Dus naarmate scholen groter zijn, is er meer specialisatie.

In de literatuurstudie van het OECD (2014) komt de kwestie van professionele ontwikkeling en de beschikbaarheid van een professionele gemeenschap naar voren op (veelal kleine) landelijke en afgelegen scholen. Medewerkers van deze scholen vermelden vaak dat ze zich geïsoleerd voelen van hun professionele gemeenschap en van kansen en activiteiten voor professionele ontwikkeling. De initiële lerarenopleiding zou daarbij vooral gericht zijn op praktijken die betrekking hebben op grotere scholen waardoor professionele ontwikkeling niet beschikbaar waar dit het meest nodig is (Koulouris en Sotiriou, 2006).

In deze overzichtsstudie noch in die van Luyten e.a. (2014) wordt empirisch bewijs gevonden voor de veronderstelling dat grotere scholen een breder scala aan en meer gespecialiseerde vakken aanbieden en dat hierdoor de kwaliteit van het curriculum toeneemt. De relatie tussen schoolgrootte en de kwaliteit van het curriculum is niet betrouwbaar en het positieve effect van een grotere omvang neemt vanaf een bepaald punt af.

Schoolprestaties

In 2014 hebben Luyten, Hendriks en Scheerens op basis van bestaande literatuur onderzocht of er een relatie bestaat tussen schoolgrootte (leerlingaantal) en schoolprestaties in het po en vo. Uit hun literatuurstudie onder internationale reviewstudies en Nederlandse onderzoeken blijkt dat de gevonden effecten vaak onbeduidend en uiteenlopend zijn. Een knelpunt daarbij is dat de schoolomvang niet in alle onderzoeken hetzelfde is geoperationaliseerd. Daarom hebben de onderzoekers ook een kwantitatieve samenvatting gegeven van de gemiddelde gestandaardiseerde uitkomsten bij een bepaalde schoolgrootte. De uitkomsten laten zien dat als het leerlingaantal op een school in het po stijgt de individuele schoolprestaties iets lager zijn. In het vo vinden de onderzoekers een kromlijnige relatie tussen schoolomvang en schoolprestaties. De schoolprestaties stijgen naarmate het leerlingaantal toeneemt, maar dalen als een school meer dan 1.600 leerlingen heeft. Daarbij benadrukken ze wel dat het voornamelijk Amerikaanse studies zijn en dat de grootste variatie in schoolprestaties zich bevindt binnen scholen en niet tussen scholen.

Daarnaast blijkt uit de literatuurstudie van het OECD (2014) dat sociaaleconomische achtergrond een van de weinige moderatoren is in de relatie tussen schoolgrootte en leerprestaties. Verschillende Amerikaanse onderzoeken rapporteren dat vooral leerlingen die al betere resultaten behalen profiteren van een breder curriculum dat volgens hen vaker op grote scholen wordt aangeboden (Slate & Jones, 2005; Nguyen et al., 2007). Dit zijn vaak leerlingen met een bevoorrechte sociaaleconomische achtergrond. Leerlingen uit een lage sociaaleconomische klasse of met een migratieachtergrond behalen juist op kleine scholen betere resultaten waar men zich kan concentreren op een kerncurriculum. Binnen de Nederlandse context is dit echter niet empirisch aangetoond.

Doorstroom en verwijzingen

Dijkgraaf en de Jong (2009) hebben met behulp van econometrische analyses gekeken naar de relatie tussen schoolgrootte en onderwijskwaliteit, waarbij ook het percentage dat onvertraagd het centraal examen haalt als indicator voor doorstoom is meegenomen. Uit hun onderzoek blijkt dat als het aantal

leerlingen per vestiging toeneemt het percentage leerlingen dat onvertraagd het centraal examen haalt zeer licht stijgt. Overigens geldt dit alleen voor de niveaus vmbo-gt, havo en vwo. Driessen e.a. toonde daarnaast in 2003 al aan dat er in het po geen relatie is tussen het percentage verwijzingen naar speciaal onderwijs en de schoolgrootte.

Klasvorming
Het is een gegeven dat scholen van een grotere omvang gemakkelijker leerlingen kunnen groeperen en daarmee combinatieklassen kunnen vermijden. Recent onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2018) heeft aangetoond dat klasvorming invloed heeft op de onderwijskwaliteit. De Inspectie heeft duizenden lessen in het basisonderwijs geobserveerd en daarbij verschillende aspecten van het pedagogisch-didactisch handelen van de leraren beoordeeld. De kwaliteit van de lessen in combinatiegroepen blijkt vaker onvoldoende dan in homogene groepen. Dit geldt voor de volgende aspecten: duidelijke uitleg, taakgerichte werksfeer en actieve betrokkenheid leerlingen. (Kennisrotonde, 2019). Kleinere scholen, die noodgedwongen vaker combinatiegroepen toepassen, scoren op deze onderdelen dus lager. Volgens de Inspectie (Staat van het Onderwijs 2020) kan de complexiteit van onderwijs aan combinatieklassen een rol spelen bij het feit dat kleine basisscholen (<100 leerlingen) vaker dan gemiddeld onvoldoende en zeer zwakke onderwijskwaliteit hebben. Hoewel het overgrote deel van de kleine scholen aan de basiskwaliteit voldoet, stelt de Inspectie vast dat kleine scholen kwetsbaar zijn.

Bestuursniveau

Professionalisering en functiedifferentiatie
Van de Venne (2002) keek niet alleen naar de schoolomvang maar ook naar de bestuursomvang in relatie tot aspecten van professionele organisaties. Daarbij bleek er een positieve samenhang tussen bestuursomvang (aantal scholen) enerzijds en de mate van specialistische functies anderzijds (intern begeleiders, ambulant begeleiders e.d.).

Uit Kessels en Hovius (2011) die zich net als Hooge e.a. al eerder richtten op besturen in het primair onderwijs blijkt dat 4 op de 5 meerpitters zich laat ondersteunen door een bestuursbureau. De meerpitters zonder bestuursbureau zijn over het algemeen de kleinere besturen. Een bestuursbureau bestaat uit een directeur, beleidsmedewerkers en bijna altijd secretariële en administratieve ondersteuning. Naarmate een bestuur groter is, neemt het percentage beleidsmedewerkers toe. De beleidsmedewerkers zijn met name op het terrein van personeels- en financieel beleid aanwezig, in iets mindere mate op de terreinen van huisvesting, ICT en onderwijsbeleid. De omvang van een bestuursbureau is in hoge mate afhankelijk van het al dan niet uitbesteden van taken, het al dan niet formuleren van beleid en de uitvoering ervan op bestuursniveau. Bij 85 procent van de schoolbesturen wordt de salarisadministratie volledig uitbesteed aan een administratiekantoor. De personeelsadministratie en financiële administratie zijn door ruim de helft van de besturen uitbesteed. Het zijn de kleinere schoolbesturen (met minder dan 10 scholen) die vaker uitbesteden. Ook de éénpitters besteden vaker uit dan de meerpitters. De grotere schoolbesturen hebben vaker diensten in eigen huis waarvoor ze gespecialiseerde stafmedewerkers hebben aangetrokken. De grotere besturen geven dan ook gemiddeld per leerling en per fte meer uit aan het bestuursbureau dan kleinere.
De onderzoekers stellen vast dat over de hele linie het bovenschools management meer geprofessionaliseerd is ten opzichte van een eerdere meting in 2006. Die verdergaande professionalisering gaat gepaard met het meer naar zich toetrekken van taken die voorheen vaak werden uitbesteed, en door éénpitters nog vaak worden uitbesteed. Uitbreiding van het takenpakket en

het aantrekken van de daarvoor benodigde deskundigen hebben geleid tot een stijging van de kosten, maar deze kosten zijn procentueel in relatie tot de totale begroting van besturen vrijwel gelijk gebleven. Kessels en Hovius stellen ook vast dat bij 80 procent van de meerpitters iemand op bovenschools niveau belast is met de kwaliteitszorg, daar waar dit bij éénpitters overwegend op schoolniveau wordt uitgevoerd.

Schoolbesturen en onderwijskwaliteit
In 2017 concludeerden Honingh, Ruiter en van Thiel in hun internationale literatuurreview dat er relatief weinig empirisch onderzoek is gedaan waarin de relatie tussen schoolbesturen in het po en onderwijskwaliteit centraal staat. De review bevat één studie waarin is gekeken naar het aantal scholen per bestuur. Namelijk het onderzoek van Claassen en zijn collega's (2008) waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen 'zwak' en 'normaal' presterende po-scholen. De conclusie met betrekking tot schaalgrootte is dat deze scholen niet verschillen in het aantal scholen per bestuur.

Wat betreft het voortgezet onderwijs hebben Honingh e.a. in 2020 secundaire analyses uitgevoerd over de relatie tussen schoolbesturen en onderwijskwaliteit. Door middel van structurele vergelijkingsmodellering tonen ze aan dat de bestuursomvang de prestaties van leerlingen beïnvloedt. Het aantal scholen heeft een significant negatief effect op de gemiddelde schoolexamencijfers en centraal eindexamencijfers. Dit spreekt het onderzoek van Dijkgraaf en de Jong uit 2009 tegen. Ze vonden door middel van econometrische analyses op secundaire data van de Onderwijsinspectie namelijk geen empirisch bewijs dat het aantal middelbare scholen dat onder een bestuur valt invloed heeft op de schoolprestaties (uitgedrukte in examencijfers en doorstroom) of het schoolklimaat.

Sinds het schooljaar 2017/2018 staat de bestuurlijke kwaliteitszorg in het toezicht van de inspectie centraal. In de Staat van het Onderwijs 2019 stelt de inspectie een relatie vast tussen de omvang van besturen en de mate waarin de bestuurlijke kwaliteitszorg op orde is. Ook recent blijken zowel in het primair als het voortgezet onderwijs kleine besturen (tot zeven scholen) vaker een onvoldoende voor onderdelen van kwaliteitszorg te krijgen dan grotere besturen. Kleinere besturen bestaan vaker uit vrijwilligers. Vrijwilligersbesturen krijgen vaker een onvoldoende voor onderdelen van de kwaliteitszorg dan betaalde bestuurders. Bij de resultaten van het voortgezet onderwijs plaats de inspectie de kanttekening dat het aantal onderzochte besturen klein is.

Conclusies
Met betrekking tot het thema professionalisering en onderwijskwaliteit constateren we in de eerste plaats dat grotere besturen meer professioneel zijn georganiseerd. Er is vaker sprake is van specialisatie door bijvoorbeeld de inrichting van een bestuursbureau dat ondersteuning aan het bestuur maar ook scholen biedt. Grote besturen zetten daardoor eerder eigen expertise in terwijl kleinere besturen vaker specialistische taken uitbesteden. Daarnaast zijn er bij grotere besturen en grotere scholen meer specialisaties in de functies gerelateerd aan het primair proces, bijvoorbeeld vaker intern begeleiders, zorgcoördinatoren e.d.
We zien geen sterk empirisch bewijs voor een relatie tussen schaalgrootte en schoolprestaties. Uit Amerikaanse studies blijk dat het leerlingaantal in po negatief samenhangt met de individuele schoolprestaties en dat de samenhang in het vo kromlijnig is: tot ongeveer 1600 leerlingen doen leerlingen het op grotere scholen beter dan op kleinere, maar op nog grotere scholen doen leerlingen het weer slechter. Op basis van Nederlandse studies waarin is gekeken naar de relatie op school- en bestuursniveau kunnen we echter geen eenduidig beeld schetsen. De resultaten lopen uiteen (positief, negatief en neutraal) en het gaat om hooguit zwakke samenhangen.

De veronderstelling dat grotere onderwijsorganisaties een breder, meer vernieuwd en gespecialiseerd onderwijsaanbod aanbieden kan op basis van bestaand onderzoek niet worden bevestigd. Betrouwbare resultaten hierover ontbreken. Een interessante bevinding uit Amerikaans onderzoek is daarentegen wel dat vooral leerlingen met een hoge sociaaleconomische status profiteren van een breder onderwijsaanbod. In de Nederlandse context is dit (nog) niet onderzocht.

Tabel 3.5 Geraadpleegde literatuur over professionalisering en onderwijskwaliteit

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Luyten, Hendriks & Scheerens (2014)	Literatuurstudie; onderzoekssynthese en kwantitatieve samenvatting	Internationaal en focus op Nederland	PO & VO	Leerlingaantal op school	De afhankelijke variabele van de geselecteerde studies moesten bevatten: (1) leeropbrengsten of vooruitgang, (2) gedrag of attitude van leerling, (3) gedrag of attitude van leraar, (4) de schoolpraktijken en het onderwijzen en leren en/of (5) economische kosten	A
OECD (2014)	Literatuurstudie	Meeste VS	PO & VO	Er is in de breedte gekeken naar literatuur over de problematiek van het schoolgroottebeleid. Een specifieke operationalisering ontbreekt daarom.	De meeste onderzoeken gaan over de relatie tussen schoolgrootte en effectiviteit en efficiëntie. Het grootste deel van de studies beperken hun analyse tot één maatstaf voor schoolresultaten; vaak de gemiddelde testscores in één vak (wiskunde of lezen).	A
Slate & Jones (2005)	Literatuurstudie	Internationaal	VO	Ontbreekt	Kostenefficiëntie, curriculum diversiteit en leeruitkomsten	F
Nguyen et al. (2007)	Literatuurstudie	Internationaal	VO	Ontbreekt	Onderwijskundige voordelen, sociaal kapitaal perspectief, sociale voordelen, veiligheid, kostenefficiëntie	F
Dijkgraaf & De Jong (2009)	Econometrische analyse op secundaire data van de onderwijsinspectie (PKO)	Nederland	VO	Leerlingaantal binnen school, vestiging en opleiding op de vestiging. Het aantal scholen onder hetzelfde bestuur.	3 indicatoren voor leeropbrengsten, namelijk gemiddelde eindexamencijfer, % geslaagden en % onvertraagden.	E
Driessen et al. (2003)	Samenhangstoets o.b.v. PRIMA-cohortonderzoek	Nederland	PO	Leerlingaantal op een school	Percentage verwijzingen naar het speciaal onderwijs	E
Inspectie van het Onderwijs (2018)	Significant verschillen bij scores van 7.008 lesobservaties	Nederland	PO & VO	Ontbreekt. Het onderzoek vergelijkt homogene groepen en combinatiegroepen.	Pedagogisch-didactisch handelen van de leraren	E
Inspectie van het Onderwijs (2020)	Samenhangstoets van achtergrondkenmerken en inspectie oordelen	Nederland	PO & VO	Leerlingaantal op een school	Onderwijskwaliteit volgens inspectiestandaarden	E

Auteur (jaartal)	Design	Land	Sector	Operationalisering schaal	Effectmaat	Bewijs-kracht*
Honingh, Ruiter & Van Thiel (2017)	Literatuurstudie	Internationaal	PO & VO	Het aantal scholen dat onder hetzelfde bestuur.	Er is in de breedte gekeken naar literatuur over onderwijskwaliteit; bijv. leerprestatie, reputatie, veiligheid, tevredenheid en financiële gegevens.	A
Claassen et al. (2008)	Survey	Nederland	PO	Besturen: aantal scholen per bestuur	Zwak presterende PO-scholen i.v.m. normaal presterende scholen	E
Honingh et al. (2020)	Secundaire analyses d.m.v. structurele vergelijkingsmodellering o.b.v. diverse datasets van o.a. het LAKS en de onderwijsinspectie	Nederland	VO	Het aantal scholen dat onder hetzelfde bestuur.	Gemiddeld schoolexamencijfer en centraal eindexamencijfer	E
Inspectie van het Onderwijs (2019)	Inspectiebezoek 63 besturen	Nederland	PO & VO	Besturen: éénpitters vs meerpitters	Kwaliteitszorg	F

*zie bijlage 2, dit betreft een ordening van ‘A’: zeer sterk bewijs, naar ‘H’: zeer zwak bewijs

4 Resultaten van interviews

Om na te gaan in hoeverre schoolbesturen en scholen nadelen of risico's ervaren van de eigen schaalgrootte hebben we verdiepende interviews afgenomen. We hebben ervoor gekozen om besturen te interviewen die afwijken van het 'gemiddelde' bestuur. We presenteren de resultaten van de interviews aan de hand van twee paragrafen. De eerste paragraaf gaat over het ontstaan en de ontwikkeling van de verschillende vormen van schaalgrootte. Daarin staan we stil bij de onderzoeksvraag: *'Welke alternatieven heeft het veld voor (wens tot) schaalvergroting/schaalverkleining?'*. De tweede paragraaf gaat over de invloed die schaalgrootte heeft op beleids- en besluitvorming. Daarbij geven we antwoord op de onderzoeksvragen 6 en 7: *'Is het veld zich bewust van nadelen of risico's van de verschillende vormen van schaalgrootte?'* en *'Probeert het veld deze risico's/nadelen te beperken, en zo ja, op welke manier doen ze dat?'*. In de interviews hebben we bovendien uitkomsten uit de literatuurstudie voorgelegd aan de besturen. In hoeverre de besturen zich in de resultaten herkennen is in paragraaf 4.2 weergegeven in aparte kaders.

We hebben telefonische interviews afgenomen met 24 vertegenwoordigers van schoolbesturen. Bij de selectie van de geïnterviewde besturen hebben we rekening gehouden met een gelijkmatige verdeling op de verschillende dimensies van schaalorganisatie:

a. Grote besturen (met meerdere vestigingen) met grote scholen (grootschalig)
b. Grote besturen (met meerdere vestigingen) met kleine scholen (gespreid)
c. Kleine besturen met een grote school (geconcentreerd)
d. Kleine besturen met één of enkele kleine scholen (kleinschalig)

Per categorie hebben we drie PO-besturen en drie VO-besturen geïnterviewd. Er was sprake van regionale spreiding. De geïnterviewde besturen kwamen uit gemeenten van verschillende grootte: G4 (5), G40 (5) en overige gemeenten (14); en uit verschillende regio's: noord (11), midden (9) en zuid (4). Meer informatie over de spreiding van de geselecteerde besturen is terug te vinden in bijlage 3. Daar staan ook de topiclijsten.

Voor de meerderheid van de besturen geldt dat ze zichzelf qua schaalgrootte net zo zouden omschrijven (grootschalig, gespreid, geconcentreerd of kleinschalig) als we als onderzoekers hadden gedaan. Twee besturen wijken af. Deze twee grote besturen (met kleine scholen) zien zichzelf eerder als een klein bestuur. De reden daarvoor is dat in verhouding met het aantal opleidingen en profielen hun leerlingaantal laag is of dat ze zichzelf vergelijken met nog grotere besturen in de omgeving.
Daarbij geven grote besturen en besturen met grote scholen in veel gevallen aan dat ze het onderwijs kleinschalig organiseren. Besturen met grote scholen geven bijvoorbeeld aan dat ze de leerlingen over meerdere locaties en afdelingen/leshuizen verdelen.
Veel besturen met meerdere scholen geven aan dat de omvang van de bij het bestuur aangesloten scholen varieert. Een bestuurder in de categorie 'Groot bestuur met kleine scholen' geeft aan dat hij niet al zijn scholen als 'klein' zou omschrijven. In het voortgezet onderwijs is de omvang van de school afhankelijk van de onderwijsniveaus die worden aangeboden. Binnen de besturen gaat het bij de kleinste scholen veelal om praktijkonderwijs.

4.1 Ontstaan en ontwikkeling

In paragraaf 4.1 bespreken we achtereenvolgens hoe de schaalorganisatie van de besturen zich heeft ontwikkeld, hoe en waarom besturen een bepaalde schaalgrootte nastreven of willen behouden en welke alternatieven de besturen zien voor de wens tot schaalvergroting of -verkleining.

Ontwikkelingen in schaalorganisatie
Op verschillende manieren heeft de schaalorganisatie van de geïnterviewde besturen zich ontwikkeld. Sommige besturen hebben te maken met daling van het aantal leerlingen, bij anderen neemt de omvang toe of is het aantal leerlingen al langere tijd stabiel. Redenen voor het afnemen van de omvang zijn krimp en wijzigingen in het scholenbestand (zoals een school overdragen aan een ander bestuur, sluiten of fuseren). Redenen voor een toename van de omvang zijn autonome groei (door demografische ontwikkelingen of een stijging van het marktaandeel), wijzigingen in het scholenbestand (zoals een school overnemen van een ander bestuur eventueel naar aanleiding van gemeentelijke herindeling), openen van nieuwe scholen en bestuurlijke fusie.
Het zijn met name de besturen met grote scholen die aangeven dat ze nieuwe scholen hebben geopend. Aanleiding was de behoefte aan meer capaciteit om bijvoorbeeld de wachtlijsten weg te werken en de vraag naar vernieuwing of behoefte van ouders aan een specifiek onderwijsconcept. Volgens de twee grote besturen met kleine scholen in het PO die aangaven dat ze scholen moesten sluiten/fuseren, was de krimp daarvan de oorzaak.
In het PO blijkt de voornaamste afweging bij de instandhouding van kleine scholen de belangrijke sociale functie van die kleine scholen voor de kernen waar ze in liggen. Dit geldt zowel voor grote besturen als kleine besturen met kleine scholen. Vooral kleinschalige besturen, zowel in VO als PO, noemen dat de reden voor de huidige omvang terug te herleiden is naar de oorspronkelijke vorm waarin de school is ontstaan, bijvoorbeeld vanuit het speciaal basisonderwijs.

Nastreven of behouden van een bepaalde schaalgrootte
De geïnterviewde besturen (die dus allemaal afwijken van het ‘gemiddelde’ bestuur) blijken over het algemeen tevreden over hun huidige schaalgrootte. In alle categorieën geven besturen aan dat het voor hen belangrijk is om de huidige grootte te behouden. Dat het op bestuursniveau belangrijk is om de huidige omvang te behouden, wordt vooral door grote besturen met grote scholen benadrukt. Volgens hen is een grote omvang nodig om scholen optimaal te kunnen faciliteren, voor meer flexibiliteit, om beter invulling te geven aan de maatschappelijke opdracht (in veel gevallen gerelateerd aan het regionaal onderwijsaanbod) en omdat het hen meer ruimte geeft om te investeren in innovatie. Een aantal besturen geeft ook aan hoe ze daarop sturen of willen gaan sturen, namelijk d.m.v. samenwerkingsvormen zoals shared services of door bestuurlijke fusies.
Alle besturen geven aan dat ze op schoolniveau het leerlingaantal op peil willen houden. Als het leerlingaantal op een school onder een bepaalde grens komt, zet dat volgens hen de onderwijskwaliteit onder druk. Als de school daardoor eventueel moet sluiten heeft dat nadelige effecten op het regionaal aanbod en de keuzemogelijkheid en komen kleine besturen in de knel met de langdurige verplichtingen ten aanzien van het personeel. Het verschilt hoe besturen op het leerlingaantal sturen. Zo worden er bijvoorbeeld binnen besturen afspraken gemaakt over wanneer een school echt té klein is. Eén bestuur werkt aan het op peil houden van voorzieningen in het dorp, zodat er voldoende aanwas van leerlingen blijft. Een groot bestuur met grote scholen benoemt tot slot dat ze bij startende scholen goed investeren in het concept, aandacht besteden aan PR en zo snel mogelijk goede kwaliteit neerzetten. Als het bij bestaande scholen niet lukt om de groei er weer in te krijgen gaan ze desnoods over tot sluiting.

Besturen met kleine scholen geven aan bewust te streven naar het behoud van kleinschalige vestigingen. Ze zien het als een positief kenmerk van de school/scholen omdat de kleinschaligheid volgens hen verschillende voordelen heeft met betrekking tot betrokkenheid en een veilig schoolklimaat. Daarnaast blijkt uit antwoorden van kleine besturen met kleine scholen dat er angst bestaat dat de vestigingen gesloten worden als ze zich aansluiten bij een groter bestuur. Ze kiezen er bewust voor om op bestuursniveau niet te fuseren. Een groot bestuur met kleine scholen geeft aan dat ze de gebouwen en de inrichting van gebouwen inzetten om de voordelen van kleinschaligheid te garanderen. Het bestuur heeft bijvoorbeeld een apart gebouw voor de onderbouw.

Verschillende besturen geven aan dat hun specifieke vorm van schaalgrootte bijdraagt aan hun maatschappelijke opdracht. Grote besturen geven bijvoorbeeld aan dat o.a. vanwege krimp en het lerarentekort er ingewikkelde keuzes gemaakt moeten worden. Schoolbesturen kijken daarbij verder dan het individuele belang van de scholen. Dat is belangrijk omdat er anders door vrije marktwerking ergens ongecontroleerd scholen omvallen. Ze hebben daarnaast ook oog voor de levensvatbaarheid van andere besturen. Een klein bestuur met grote scholen geeft ook aan dat ze er niet naar streven om groter te worden, omdat dat ten koste gaat van andere scholen in de omgeving en uiteindelijk van het regionaal onderwijsaanbod en de keuzemogelijkheid.

"De echte winst van samenwerking met een ander bestuur is dat je samen kan kijken hoe je het onderwijspalet kunt versterken/vasthouden en hoe ze dat kunnen doen vanuit een scholenpalet dat duurzaam financieel gezond is."

De mate waarin besturen bewust naar een bepaalde schaalgrootte streven, verschilt. Voor de meeste besturen is het geen bewuste keuze of doel om de omvang te beïnvloeden. Twee kleine po-besturen met grote school/scholen geven bijvoorbeeld aan dat ze eigenlijk bewust niet willen groeien maar dat ze toch recent een extra locatie/instroomklas hebben geopend om de wachtlijsten weg te werken.

Alternatieven voor schaalvergroting of verkleining

Eén ideale schaalgrootte

Een groot deel van de besturen vindt dat er geen ideale schaalgrootte bestaat voor heel Nederland, omdat het afhankelijk is van de context. Een klein bestuur met kleine scholen benoemt bijvoorbeeld dat het vooral belangrijk is dat er geen eenheidsworst komt, zodat ouders en leerlingen nog iets te kiezen hebben. Daarnaast geeft ook een aantal besturen aan dat de schaalgrootte op zich niet relevant is, maar dat het meer gaat om het bestuurlijk vermogen, de besturingsfilosofie of het gedrag van de bestuurder. Volgens een klein bestuur met grote scholen is het belangrijk dat bestuurders geen blauwdruk willen opleggen, maar juist scholen de ruimte geven.

Er zijn een aantal uitzonderingen hierop. Het valt daarbij op dat de grote besturen vaak vinden dat de sector zou moeten indikken in het aantal besturen, omdat grote besturen naar eigen zeggen beter in staat zijn om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden dan kleine besturen en dat grote besturen nodig zijn om kleine scholen in stand te houden. Kleine besturen op hun beurt vinden dat besturen qua grootte moeten worden teruggebracht.

Alternatieven voor fusie of overname

Volgens een meerderheid van de besturen is samenwerking een alternatief voor fusie of overname. Daarbij zijn verschillende samenwerkingsvormen denkbaar. Uit de antwoorden blijkt dat besturen bijvoorbeeld deelnemen aan bestuurlijke overleggen om een gezamenlijke aanpak op te stellen voor het lerarentekort en sommigen in de vorm van shared services hun ondersteunende diensten delen.

"Er zijn samenwerkingsvormen waarbij de ondersteuning gezamenlijk georganiseerd is. Afdelingen als huisvestiging, P&O, ICT en financiën zijn goed samen te voegen, al zal dat in eerste instantie even onrust geven."

Een groot bestuur dat recent is gefuseerd vertelde dat ze afspraken hebben gemaakt met de éénpitters in de regio:

"We hebben gezegd dat we niks gaan doen om het hen (de éénpitters) moeilijk te maken, maar dat we ten alle tijden bereid zijn om in gesprek te gaan over aansluiting bij de groep of gebruik van faciliteiten. De scholen kunnen bijvoorbeeld meedoen met inkoop of opleiding van medewerkers. Voor ons als groot bestuur is dat makkelijker omdat we zelf ook echt wat in de aanbieding hebben."

Toch lijken kleine besturen liever coöperaties te vormen met andere éénpitters. Bij een coöperatie kunnen de voordelen van klein en groot gecombineerd worden. Bij een coöperatie hoeven financiële middelen niet gedeeld te worden, er zijn minder financiële risico's, er is geen risico dat grote koepels het onderwijs van bovenaf willen sturen of er geen belang bij hebben om een school open te houden. Een nadeel van een coöperatie daarentegen is dat de éénpitters te weinig gemeenschappelijkheid voelen en ze toch te veel op hun eigen manier doen.

"We hebben regelmatig overleg met andere éénpitters in de omgeving. We hebben een gezamenlijk contract met een schoonmaakbedrijf en er vindt afstemming plaats rondom loting en matching. Echter, merk ik ook dat als puntje bij paaltje komt ieder toch doet wat in het belang van zijn eigen school is. Om de samenwerking te versterken zou het mooi zijn om een soort onafhankelijk voorzitter aan te stellen die de motor op gang houdt en ons bij de les houdt."

Volgens een bestuurder in het PO is een fusie binnen de eigen sector niet het enige alternatief. Het is ook mogelijk om te fuseren met kinderopvangorganisaties:

"Je hebt ook de ontwikkeling van een IKC – daarmee maak je je eigen scholen wat groter en maak je doorgaande ontwikkeling groter. Mooi alternatief om te verstevigen. Fusies met kinderopvangorganisaties. Maar wetgeving is nog niet zover."

Tot slot benoemt een andere bestuurder nog dat besturen juist door middel van samenwerking ook fusies op schoolniveau kunnen voorkomen. Een andere bestuurder benadrukt daarbij het belang van een contract. Je moet met elkaar afspreken wat de samenwerking betekent en dat ook vastleggen. Eventueel kan druk van buitenaf (bijv. vanuit de gemeente) of het met elkaar in kaart brengen van de leerlingaantallen daarbij helpen.

Andere besturen vinden samenwerken te vrijblijvend en geen duurzame oplossing. Daarnaast pleiten sommige grote besturen voor een optimalere of flexibelere verdeling van scholen binnen besturen. Ze bedoelen hier verschillende dingen mee. Twee grote po-besturen met kleine scholen vinden bijvoorbeeld dat verschillende denominaties makkelijker met elkaar moeten samenwerken en dat het mogelijk moet zijn om een aantal kinderen over te hevelen naar een ander bestuur als dat voor het samenstellen van groepen beter uitkomt. Twee grote po-besturen met grote scholen geven aan dat ze meer toe willen naar lokale/regionale besturen. Besturen hoeven elkaar dan niet meer te beconcurreren en besturen kunnen zelf zorgen voor voldoende divers aanbod. Het ene bestuur vindt dat de overheid daarvoor een minimale omvang voor een bestuur moet voorschrijven en daarmee eisen moet stellen

aan de inrichting van het bestuur. Het andere bestuur vindt het niet nodig dat er met behulp van wet- en regelgeving meer gereguleerd wordt op dit punt. Bij het maken van een optimalere verdeling t.b.v. een dekkend onderwijsaanbod in iedere regio moet volgens een bestuurder van een groot vo-bestuur met grote scholen het ministerie een trekkende rol innemen.

4.2 Rol en invloed

In paragraaf 4.2 gaan we dieper in op de gevolgen die de verschillende vormen van schaalgrootte hebben. We hebben aan besturen gevraagd op welke manieren de omvang van hun organisatie invloed heeft op de beslissingen die ze maken op onderwijskundig gebied, bedrijfsmatig gebied en op het gebied van (regionaal) onderwijsaanbod. Daarnaast hebben we gekeken welke rol schaalgrootte volgens de bestuurders speelt in het proces rondom beleids- en besluitvorming. In de interviews hebben we bovendien uitkomsten uit de literatuurstudie voorgelegd aan de besturen. We hebben de besturen gevraagd om te reageren op beelden en feiten over de voor- en nadelen van verschillende schaalgrootte. De uitkomsten hiervan zijn in aparte kaders weergegeven.

In het algemeen valt op dat er uiteenlopende gevolgen van schaalgrootte worden genoemd (zowel positief als negatief), maar dat de meerderheid van de besturen geen nadelen ervaart van hun eigen omvang. In sommige gevallen herkennen besturen wel de risico's of nadelen die samenhangen (of kunnen samenhangen) met de schaalgrootte, maar ze geven dan vaak aan dat met de juiste maatregelen de voordelen blijven opwegen tegen de nadelen.

Beslissingen op onderwijskundig gebied
De schaalgrootte van de organisatie heeft op verschillende manieren invloed op de beslissingen die bestuurders nemen op onderwijskundig gebied. We onderscheiden daarin vijf thema's: de onderwijskundige inrichting centraal en decentraal, de mate van specialisering, het innovatievermogen, het maken van keuzes en de betrokkenheid van leraren, ouders en leerlingen. Naast de huidige omvang blijken ook de ontwikkelingen in omvang van invloed op de onderwijskundige keuzes die worden gemaakt.

Centraal en decentraal
Grote besturen geven aan dat de omvang gunstige randvoorwaarden schept voor onderwijskundige inrichting en uitvoering. De meeste grote besturen benadrukken dat teams en schooldirecties eigenaar zijn van de onderwijskundige ontwikkelingen van de school. Daar waar onderwijskundige invulling gerelateerd is aan maatschappelijke ontwikkelingen of vraagstukken (zoals bij kansengelijkheid, de po-vo procedure, internationalisering en 21e -eeuwse vaardigheden) vindt bovenschoolse samenwerking en afstemming plaats, maar op schoolniveau is men verantwoordelijk voor de uiteindelijke implementatie en uitwerking van het beleid. Door de omvang is er meer variatie en worden er meerdere perspectieven meegenomen, wat het beleid sterker maakt.

Kader 4.1 Reacties op beelden en feiten

Specialisering in functies gerelateerd aan het primair proces

Uit de literatuur blijkt dat er bij grotere besturen meer specialisering is in de functies gerelateerd aan het primaire proces, terwijl kleinere besturen vaker specialistische taken uitbesteden (Van de Venne, 2002; Kessels & Hovius, 2011). We hebben aan de besturen gevraagd of ze zich hierin herkennen.

Volgens grote besturen is dit inderdaad het geval. Professionalisering kan gezamenlijk georganiseerd en ingekocht worden. Grote besturen werken vaker met een talentenpool voor personeelsleden die zich verder willen ontwikkelen en hebben zelf meer expertise in huis. Kleine scholen binnen grote besturen ervaren geen beperkingen omdat scholen van elkaars specialisme gebruik kunnen maken. Een voordeel van grote besturen is dat het bonte palet aan onderwijssoorten en de opleidingsmogelijkheden kansen bieden om ervaringen en kennis uit te wisselen.

"We hadden een ISK en het bestuur waarmee we gaan fuseren een voorziening voor nieuwkomersonderwijs. Die scholen raken elkaar inhoudelijk en het zou mooi zijn als je die onder één dak hebt zodat ze kunnen profiteren van elkaars kennis."

Kleine besturen met grote scholen hebben niet het gevoel dat er te weinig specialisering is. Men is over het algemeen tevreden over de deskundigheid in het primaire proces en daarvoor worden verschillende argumenten gegeven. Bijvoorbeeld dat het bestuur net groot genoeg is of dat er op alle niveaus aandacht is voor professionalisering en dat ze daarin tijd en geld faciliteren. Een complete teamscholing wordt bijvoorbeeld uitgesmeerd over 2 jaar in plaats van 1 jaar, omdat de kwaliteit belangrijker is dan het tempo waarin het is afgerond.

Kleine besturen met kleine scholen geven vooral aan dat ze expertise op creatief gebied missen, dus bijvoorbeeld een vakleerkracht voor muziek en theater. Daarnaast maken sommige kleine besturen zelf een kanttekening; ook wanneer er voldoende expertise is, is deze wel kwetsbaar en is er bij nieuwe ontwikkelingen extra inzet nodig.

"We zijn wel afhankelijk van de mensen die er zitten, ik weet niet of als mijn P&O-er weggaat ik daarvoor wel een net zo deskundig iemand voor terug kan krijgen. En wat betreft de expertise die medewerkers in het primaire proces hebben, zij investeren zelf ook veel in het bijhouden van hun deskundigheid. Wij leunen daarmee wel op hun betrokkenheid en de eigen tijd die mensen investeren."

Bij kleine besturen met kleine scholen komen de specialistische functies die te klein zijn om er een afzonderlijke functie voor in te zetten vaak als aanvullende taak bij personeelsleden terecht. Een bestuurder vertelde bijvoorbeeld dat zijn docent Duits zich specialiseert in passend onderwijs en zijn LO-docent tevens zorgcoördinator is. Op een andere school is de IB'er eveneens zorgcoördinator en adjunct-directeur. Het vinden van ruimte om een taak in combinatie met andere taken uit te voeren kan een knelpunt zijn. De focus is minder zichtbaar en de besturen vragen om extra inzet van het personeel.

Innovatievermogen

Zowel grote als kleine besturen benadrukken dat hun eigen schaalorganisatie een positieve invloed heeft op het innovatievermogen. Grote besturen hebben meer middelen om te innoveren en wanneer meerdere scholen met een nieuw concept aan de slag gaan, kunnen ze van elkaars ervaringen gebruik maken. Ook veel kleine besturen met grote scholen benoemen dat ze dankzij hun omvang de ruimte

hebben om te innoveren, docenten de kansen kunnen bieden om iets naast het lesgeven te doen en aparte afdelingen hebben voor bijv. hoogbegaafden en internationale leerlingen.

Kleine besturen met kleine scholen noemen als voordeel hun wendbaarheid. Door de korte lijnen kunnen ze snel beslissingen maken gericht op wat de kinderen nodig hebben – ze kennen de kinderen ook allemaal. Bovendien komen nieuwe ideeën van onderop. Daarentegen is een nadeel van de kleinschaligheid dat ze voor alle vraagstukken bij dezelfde (relatief kleine) groep mensen terechtkomen.

Keuzes maken

Kleine besturen en besturen met kleine scholen benadrukken dat ze regelmatig keuzes moeten maken. Besturen met kleine scholen geven aan dat er veel van kleine scholen wordt gevraagd en ze daarom bewust moeten kiezen waar de prioriteiten liggen. Kleinschaligheid en doelmatigheid staan bij kleine besturen centraal in de besteding van de middelen (zoveel mogelijk naar het primaire proces) en het opstellen van het taakbeleid (minder extra curriculaire activiteiten). Om de risico's te beperken proberen kleine besturen daarnaast zoveel mogelijk mensen te werven die expertise hebben op meerdere disciplines. Om hen heen organiseren ze een netwerk van zzp'ers en ze laten het personeel zoveel mogelijk in duo's samenwerken, zodat de kennis niet verdampt. Kleine besturen en éénpitters beperken in het algemeen de nadelen die ze ervaren door samen te werken binnen coöperaties of door een netwerkorganisatie te zijn. Zo profiteren ze van elkaars expertise.

"Zo delen we bijvoorbeeld de gymnastiekleraar met een andere school en werken we samen met de kinderopvang. Die samenwerking kost wat extra geld, maar het scheelt in de werkdruk van de leraren."

Betrokkenheid

Besturen met kleine scholen ervaren dat kleinschalige vestigingen aantrekkelijk zijn voor docenten en leerlingen. Men vindt het prettig om in een overzichtelijke en herkenbare structuur te leren of werken. Een bestuurder vertelde dat de helft van zijn leerlingen bewust kiest voor zijn school omdat het klein en overzichtelijk is. Op kleine scholen of schoolvestigingen zijn leerlingen zichtbaarder; alle personeelsleden kennen de leerlingen persoonlijk. Dit resulteert volgens de bestuurder in een hoge veiligheid, betrokken sfeer en uiteindelijk ook hoog rendement.

Kader 4.2 Reacties op beelden en feiten

Betrokkenheid van ouders en leerlingen

Het beeld heerst dat ouders en leerlingen bij grotere besturen en scholen minder betrokken zijn. In het merendeel van de Nederlandse studies wordt deze samenhang niet teruggevonden, maar we hebben wel aan de besturen gevraagd of ze zich hierin herkennen. Bestuurders merken op dat ouders en leerlingen kiezen voor de school als entiteit en beleven een relatie met de school niet met het bestuur. De besturen betwisten daarom of de betrokkenheid lager is bij grote besturen en zien het in ieder geval niet als een probleem.

"Op stichtingsniveau gaat het niet over wat gebeurt er morgen in de klas bij mijn kind, dat is waar ouders bij betrokken zijn en die betrokkenheid is volgens mij niet minder groot bij scholen die onder een grote stichting vallen."

Sommige kleine besturen met grote scholen twijfelen over de relatie tussen schoolgrootte en betrokkenheid. Een VO-bestuur geeft aan dat de ouderbetrokkenheid inderdaad ter discussie staat bij hun scholen, maar dat dit waarschijnlijk wordt veroorzaakt door de leeftijd van de leerlingen. De leerlingen zelf lijken zich enorm betrokken te voelen.

"Wat betreft de betrokkenheid van leerlingen hoor ik dat deze school erom bekend staat dat leerlingen trots zijn op dat ze hier zitten. Leerlingen zijn ook actief bij extra activiteiten, zitten in leerlingenraden en MR."

Een van de PO-besturen is een coöperatie. Dat wil zeggen dat ouders lid zijn van de vereniging. Het bestuur merkt dat ze moeite moeten doen om uit te leggen wat dat inhoudt. Ze denken dan ook dat een grotere omvang een nadelig effect heeft op de betrokkenheid. Door goede communicatie naar de ouders, werken in teams, inzet van klassenouders en een 'Stichting vrienden van' proberen ze betrokkenheid te stimuleren.

Krimpen of groeien

Sommige besturen wijzen erop dat ontwikkelingen in omvang een rol spelen bij beslissingen op onderwijskundig gebied. Een groot bestuur met grote scholen geeft aan dat door de krimp in de regio moeilijke keuzes gemaakt moeten worden, zoals profielen afstoten, scholen onderling laten fuseren of het sluiten van scholen. Een klein bestuur met grote scholen dat recent gegroeid is geeft aan dat het nu extra belangrijk is dat iedereen bekend is met de onderwijskundige visie en aanpak.

"Om een voorbeeld te noemen. Methodes zijn ondersteunend aan het onderwijs dat wij geven, het is bedoeld als handvat, maar niet leidend. Nu kwamen er van een locatie geluiden dat de methode als uitgangspunt werd gebruikt en dat de methode gevolgd moest worden. Dat is absoluut niet onze visie, je moet uit je methode halen wat ondersteunend is aan je lessen. Maar daar moet dus wel het gesprek over gevoerd worden."

Anderzijds heeft de groei ook gezorgd voor een hoop nieuwe leerkrachten die een verfrissende inbreng hebben in de organisatie, aldus de bestuurder.

Beslissingen op bedrijfsmatig gebied

De beslissingen die de bestuurders nemen op bedrijfsmatig gebied worden eveneens door de schaalgrootte van hun organisatie beïnvloed. De gevolgen zijn uiteenlopend. Samenvattend heeft de omvang invloed op de inrichting en uitvoering centraal en decentraal (bovenschools inkopen en grote stafbureaus), de expertise op bestuursniveau, het maken van financiële keuzes, het personeelsbeleid en de interne verantwoording.

Bovenschools inkopen

Grote besturen met grote scholen kunnen vanwege hun omvang producten en diensten centraal inkopen. De scholen worden daardoor ontlast en bovendien levert het schaalvoordelen op.

"Nog een voordeel is dat je door de omvang van inkopen ook een serieuze partij bent, waardoor partijen wat meer maatwerk kunnen bieden en waardoor je meer grip hebt op de levering van producenten en diensten"

Schaalgrootte biedt hierin veel kansen, maar een risico is dat het een strak en centraal geleide organisatie wordt die de autonomie op schoolniveau ondermijnt. Volgens één van de besturen is belangrijk daar als groot bestuur oog voor te hebben. Met name bij het inkopen van lesmateriaal is het volgens de bestuurders belangrijk dat scholen zelf keuzes kunnen maken.

Grote stafbureaus

Grote besturen hebben op bestuursniveau vaker dan kleine besturen personeel in dienst voor de ondersteunende diensten, zoals ICT-beheer, financiële administratie, schoonmaak, een uniform administratiesysteem en groot onderhoud van schoolgebouwen. Sommige besturen benoemen specifiek dat de kwaliteit van HRM en financieel management verbetert door het bovenschools te organiseren.

"Een ander voorbeeld is het binnen halen van subsidies. Bij subsidies op gemeenteniveau kan het bestuur invloed uitoefenen op hoe de subsidieregeling eruit komt te zien en daardoor makkelijker een aanvraag doen. Dit kan doordat we mensen vrij kunnen maken op bestuursniveau die hierin meedenken en de aanvraag schrijven."

"Je hebt meer mensen, meer professionele mensen en meer mensen die dingen kunnen opvangen. Doordat functies dubbel zijn bezet kunnen ze voortbouwen op elkaars kennis en kunde."

Tegelijkertijd leveren grotere stafbureaus volgens een aantal bestuurders ook juist aandachtspunten op. De juiste besturingsfilosofie is zeer belangrijk. Bijvoorbeeld niet alles centraal organiseren, in het beleid de nodige ruimte overlaten en niet te veel gelaagdheid aanbrengen. Zo benadrukte één van de besturen dat het zijn voorkeur heeft om de dagelijkse ondersteuning gewoon op een school te laten en schaalvergroting te koppelen aan diversiteit, zodat er ruimte is voor eigen invulling.

Een klein bestuur met grote scholen geeft ook aan dat ze juist ten behoeve van de kwaliteit de bedrijfsvoering zoveel mogelijk binnen de eigen school organiseren. Schoonmakers bijvoorbeeld zijn in dienst van de school. De hoge mate van betrokkenheid ziet hij rechtstreeks terug in de kwaliteit van het werk. Als kleine besturen iets niet intern kunnen (laten) uitvoeren dan doen ze dat extern. Ze huren dan een externe expert voor een aantal uren in. Volgens deze bestuurders kan een blik van buitenaf juist ook heel waardevol zijn.

Kader 4.3 Reacties op beelden en feiten

Expertise op bestuursniveau

Uit de bestaande literatuur blijkt dat bij grotere besturen meer expertise is op bestuursniveau rondom bijvoorbeeld HRM, financiën en huisvestiging, terwijl kleinere besturen vaker specialistische taken uitbesteden (Kessels & Hovius, 2011). We hebben aan de besturen gevraagd of ze zich hierin herkennen.

Volgens grote besturen hebben ze inderdaad meer expertise op bestuursniveau.

Kleine besturen met grote scholen geven aan dat ze voor de meest gangbare zaken voldoende expertise in huis hebben, maar in sommige gevallen specialisme missen. Bijvoorbeeld op het gebied van ICT, grote financiën of bij moeilijke juridische casussen. Kleine besturen met kleine scholen geven aan dat ze wat betreft specialisaties bewuste keuzes moeten maken. Als iets zonder expertise alsnog voldoende kwaliteit oplevert dan hoeven ze dat niet te veranderen.

Als kleine besturen expertise missen dan wordt dat ingehuurd of wordt er een beroep gedaan op de ondersteuning van verenigingen voor schoolleiders en samenwerkingsverbanden. De mogelijkheid om keuzes te maken (iemand niet vast op de loonlijst hebben) en de beste externen te zoeken worden als voordeel ervaren.

Keuzes maken
Besturen die zichzelf als kleinschalig zien, benadrukken in veel gevallen het belang van keuzes maken. Vooral voor kleine besturen met kleine scholen is het van belang dat de financiën strak worden beheerd en dat ze gericht moeten kijken wat noodzakelijk is. In de besteding van middelen staat de kwaliteit van het onderwijs (het leerproces en de ondersteuning die leerlingen moeten krijgen) bovenaan. Andere zaken, zoals bijvoorbeeld de verduurzaming van schoolgebouwen, komen daardoor op een lager pitje te staan. Kleinere besturen hebben minder mogelijkheden om te investeren. Ze moeten daarvoor samenwerken met andere besturen of scholen.

Een voordeel voor kleine besturen is daarentegen dat ze sneller kunnen schakelen; ze ervaren meer vrijheid bij het nemen van financiële beslissingen en ze zien ook sneller het effect van de keuzes.

"We hebben natuurlijk een beleid en een meerjarenbegroting. Daar maak je keuzes in. Maar er is ook mogelijkheid om snel te schakelen. Laatst waren de digiborden kapot gegaan. Die zouden eigenlijk pas over 2 jaar vervangen worden. Nu moest en kon dat eerder; er wordt dan iets anders (bijv. vervanging tapijt) naar achteren geschoven. Dat kan dan ook heel snel geregeld worden."

Personeelsbeleid
Schaalgrootte is ook van invloed op het personeelsbeleid. Een bestuurder die recent een fusie achter de rug heeft, licht toe dat zijn bestuur hierdoor aantrekkelijker is voor personeel. Door het grotere aantal scholen binnen het bestuur is de vervangingsvraag bijvoorbeeld zo goed als stabiel. Daarom kunnen grote besturen een goede vervangingsvoorziening inrichten, terwijl daar voor kleine besturen grote financiële risico's mee gepaard gaan. Naast dat het personeelsbeleid robuuster en steviger is, heeft het personeel meer doorgroeimogelijkheden en kunnen ze gemakkelijker switchen tussen scholen. Daarnaast investeren ze in eigen talent door middel van opleidingen.

Naast de voordelen van grote besturen is in de vorige paragraaf ook al toegelicht dat de kleinschaligheid van scholen juist aantrekkelijk kan zijn voor leraren. Op kleine scholen wordt daarentegen wel meer flexibiliteit gevraagd van het personeel en hebben directeuren en IB'ers minder vaak een volledige aanstelling.

"Middelen moeten zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Dit houdt in dat leerkrachten ook wel eigen tijd inzetten om dingen uit te zoeken. Je vormt met zijn allen een kleine school. Dat geeft bijkomstigheden – je moet soms wat harder lopen om dingen voor elkaar te krijgen."

Volgens kleine besturen met kleine scholen is een nadeel van hun omvang dat de functieomvang van personeelsleden vaak niet rijmt met de hoeveelheid werk. Het bestuur moet waken voor te veel werkdruk. Besturen proberen deze risico's te beperken door de teams veel eigenaarschap te geven en door veel contact tussen directie en personeelsleden en personeelsleden onderling.

Kader 4.4 Reacties op beelden en feiten

Interne verantwoording

Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat kleinere besturen minder constructieve input krijgen van de belanghebbenden, de formalisatie van het overleg minder sterk is en ze het intern toezicht minder goed faciliteren (Van de Venne, 2002; Oomens & Scholten, 2015; Honingh & Hooge, 2012). We hebben aan de kleine besturen gevraagd of ze zich hierin herkennen.

Een meerderheid van de kleine besturen en besturen met kleine scholen herkent zich hier niet in. Ze vinden het belangrijk dat de kwaliteit van tegenspraak geborgd wordt. Maar ze denken dat de kwaliteit van het intern toezicht en de medezeggenschap eerder afhankelijk is van de personen dan dat het samenhangt met de schaalgrootte. Besturen borgen de kwaliteit van tegenspraak door een goed governance model te kiezen dat past bij de schaalgrootte, door professionaliseringstrajecten aan te bieden aan RvT- en MR-leden en RvT-leden te selecteren op basis van hun eigen expertise.

"In de RvT zitten 2 mensen met financiële achtergrond, 2 juristen, 1 bouwkundige, en 1 met pedagogische achtergrond. Ze hebben allemaal hun eigen expertise […] Als er een vacature ontstaat in de RvT dan wordt er ook gericht geworven op expertise".

Een aantal kleine besturen worstelt met interne verantwoording. Besturen ervaren bijvoorbeeld nadelen van een vrijwilligersbestuur of hebben recent de organisatiestructuur aangepast. Ze zetten dan externe coaching en heidagen in om duidelijkheid te krijgen over de verschillende rollen en hoe ze die uitvoeren. Volgens een andere bestuurder heeft het team weinig interesse in bedrijfsmatige onderwerpen. Hij stuurt sterk op interne verantwoording, namelijk op een procedurele manier zodat het team in de positie wordt gebracht om ergens wat van te vinden. Bij kleine besturen kan de betrokkenheid van het interne toezicht en de medezeggenschap voor- en nadelen hebben. Een bestuurder geeft bijv. aan dat hij door de enorme betrokkenheid onder ouders heel gemakkelijk de oudergeleding van de MR gevuld heeft. Een risico is dat de verhoudingen van de bestuurder met de GMR en RvT te gemakkelijk zijn doordat zij elkaar té goed kennen, waardoor het kritisch vermogen in de organisatie niet optimaal wordt benut. Om dit risico in te perken worden ook externe partijen gevraagd om met de organisatie mee te denken bijvoorbeeld in de vorm van bestuurlijke visitaties.

Overheidsbeleid

Tot slot wordt genoemd dat door veranderende en toenemende wet- en regelgeving het belang van schaalgrootte bij beslissingen op bedrijfsmatig gebied vergroot. Besturen ervaren dat er meer van besturen en scholen wordt gevraagd. Dat maakt het voor kleine besturen extra belangrijk om scherp te kiezen. Volgens één van de grote besturen zorgt het er eveneens voor dat een steeds groter deel van de lumpsum aan bovenschoolse ondersteuning wordt besteed.

"De AVG is een voorbeeld van wetgeving die vraagt om extra bovenschoolse inzet; we hebben daarvoor een privacy-expert moeten inschakelen. Andere voorbeelden zijn de BENG-eisen om te komen tot energie neutrale schoolgebouwen, eisen vanuit de brandweer die steeds komen met nieuwe bepalingen, maar ook eisen omtrent voorzieningen die we treffen t.a.v. personeel. Het feit dat de wetgeving het voorschrijft rechtvaardigt de extra investeringen bovenschools, maar schoolleiders vinden dat soms moeilijk te begrijpen. Aan de andere kant ontzorgen we de schoolleiders hier ook mee."

Beslissingen op het gebied van (regionaal) onderwijsaanbod
De schaalgrootte van de organisatie heeft invloed op de beslissingen die besturen nemen op het gebied van (regionaal)onderwijsaanbod. Het beïnvloedt de financiële ondersteuning voor kleine scholen en de keuzemogelijkheden en het passend aanbod.

Financiële ondersteuning voor kleine scholen
Een belangrijk argument voor bestuurders om kleine scholen open te houden is dat er daarmee voor ouders en leerlingen wat te kiezen valt of omdat een kleine school in het dorp een belangrijke voorziening is.
De omvang van grote besturen biedt mogelijkheden om scholen die in een bepaalde behoefte voorzien open te houden wanneer het leerlingaantal sterk terugloopt. Zo vertelde een bestuur dat ze in een dorp een junior college hebben, wat financieel de eigen broek niet op kan houden. Doordat andere scholen in het bestuur solidair zijn en financieel wat bijdragen kan die school blijven voortbestaan. Voor het dorp is dit van groot belang, want zonder een middelbare school wordt het dorp (nog) onaantrekkelijker als woonplaats voor gezinnen. Het kan op de lange duur houdbaar zijn om kleine scholen tijdelijk overeind te houden, als die met financiële ondersteuning innovaties doorvoeren gericht op een voldoende leerlingaantal (en daarmee voldoende bekostiging). Bijvoorbeeld een school met 120 leerlingen die het bijna niet redde, heeft op deze wijze het onderwijsconcept aangepast en groeit nu richting 400 leerlingen.

Een nadeel voor grote besturen met kleine scholen is dat ze veel gebouwen moeten onderhouden. Het nieuwe bekostigingssysteem, waarin rekening wordt gehouden met het aantal locaties, is in dat opzicht gunstig. Een bestuurder benadrukte dat ze goed samenwerken met de onderhoudspartij waaronder ook het schoonmaakbedrijf, om de kosten van het onderhoud te beperken. Het onderhoudsbedrijf heeft ook een aantal verplichtingen waardoor de status van het gebouw goed in beeld gehouden wordt.

Keuzemogelijkheden en passend aanbod
Grote besturen kunnen kleine of nieuwe vakken bovenschools aanbieden. Volgens hen is dit een belangrijk voordeel. Ondanks krimp kunnen ze zo alsnog een gevarieerd regionaal onderwijsaanbod in stand houden.

Bij besturen met kleine scholen kan door de beperkte schaalgrootte een terugloop in leerlingaantal eerder leiden tot beperkingen in het aanbod. Om de keuzemogelijkheden voor leerlingen breed te houden, is het voor éénpitters en kleine besturen belangrijk om samen te werken. Dit blijkt vooral in het voortgezet onderwijs van belang. Door samenwerking met andere besturen en MBO-instellingen kunnen ze meerdere niveaus en profielen aanbieden. Zo vertelde een bestuur dat ze voor sterk techniek onderwijs samenwerken met andere besturen. Leerlingen van andere besturen kunnen bij hen vakken volgen en een certificaat halen en andersom. Als ze het zelf niet kunnen aanbieden, dan zoeken ze het buiten de school of dan huren ze expertise in.

Voor grote besturen is het eenvoudiger gemeenschappelijke belangen van de regio te overzien en dat kan bijdragen aan een passender aanbod. Een bestuurder die recent een fusie achter de rug heeft schetste een situatie van een wijk waar veel scholen op een kluitje zitten die voorheen elkaars concurrenten waren. De fusie heeft een ander gesprek op gang gebracht: ‘moeten ze zoveel scholen in een gebied nog wel willen?’. Nu overwegen ze om in de wijk schooldirecteuren aan te stellen die leidinggeven over meerdere schoolvestigingen.

"Winst is te behalen in lokaal onderwijs. Als er twee scholen staan in een krimpgebied, kijken we naar wat de wijk/locatie nodig heeft. Volstaat er één school? Dan is het beter om die scholen samen te voegen en zo ook met verschillende identiteiten bij elkaar. Het is belangrijk om toe te groeien naar gezonde scholen."

Grote besturen kunnen bovendien gemakkelijker vestigingen afstoten zonder dat de continuïteit van de organisatie in gevaar komt. Ze hebben meer flexibiliteit en handelingsruimte, zowel ten aanzien van de organisatie van het onderwijsaanbod als bij de inzet van personeel. Daarnaast kunnen ze gemakkelijker kleine scholen (onder de opheffingsnorm) openhouden, wanneer ze voorzien in een behoefte in de wijk of regio.

"Het sluiten van een school heeft gevolgen aan de baten kant, maar ook de personele kant. Kleine besturen kunnen docenten minder goed kwijt bij andere scholen. Daardoor ben je als klein bestuur kwetsbaarder."

Kader 4.5 Reacties op beelden en feiten

Monopolievorming

Het beeld heerst dat er door grotere besturen monopolievorming kan optreden waardoor er in de regio weinig te kiezen valt voor zowel leerlingen/ouders als personeel. Het empirisch onderzoek hiernaar is zeer beperkt. We hebben aan grote besturen gevraagd in hoeverre ze spanning ervaren tussen de gezamenlijkheid van samen onder één bestuur versus het eigen gezicht van de afzonderlijke scholen.

Slechts een enkel bestuur herkent dat er spanning is tussen de gezamenlijkheid en de eigen gezichten van de scholen. Het probleem kan zich voordoen indien scholen onvoldoende autonomie krijgen om zich te onderscheiden, maar dit blijkt bij een meerderheid van de besturen absoluut niet het geval. De onderwijskundige vrijheid van scholen en schoolleiders is 'vergaand' en 'niet uit te vlakken'. Zo hebben we besturen geïnterviewd die scholen met verschillende denominaties onder zich hebben. Daarnaast doen sommige grote besturen aan profielmanagement van hun scholen. Door specialisaties als Technasium, TTO en 10-14 onderwijs zorgen ze ervoor dat ouders en leerlingen alsnog iets te kiezen hebben.

"Ik ken geen bestuur die vanwege de kosten alles uniform wilt inrichten. Alle besturen geven ruimte voor diversiteit tussen hun scholen, er is dus geen schoolbestuur die kiest voor een one-size fits all-aanbod. Overigens kiezen ouders en leerlingen over het algemeen voor een school en niet voor een bestuur."

Het is belangrijk dat besturen en scholen in gesprek blijven over de spanningen tussen centraal en decentraal, want die zullen er altijd zijn. Er is één groot bestuur met kleine scholen dat aangeeft dat er spanning is tussen gezamenlijkheid en de eigen gezichten van de scholen.

"Op school zullen ze zeggen van wel. Zo gauw het ergens anders bedacht wordt dan voelt dat als extern. Hoewel je soms wel een interactieve beleidsgroep hebt opgezet. Op andere plekken wordt besloten of school blijft bestaan. Je moet dan veel uitleggen waarom je iets doet."

Eén van de kleine besturen met grote scholen heeft recent een nieuwe vestiging geopend. Ze worstelen eveneens met dit vraagstuk.

"Met de groei naar drie locaties is het wel een uitdaging om de eenheid te bewaren. Er wordt op dit moment gesproken over de mate waarin locaties een eigen beleid kunnen voeren en welke uitgangspunten van de visie overeind en gedeeld moeten blijven."

Aanvulling op het regionaal onderwijsaanbod
Besturen met kleine scholen geven aan dat ze door hun kleinschaligheid een aanvulling zijn in het regionaal onderwijsaanbod. De kleinschaligheid wordt door sommige besturen ook speciaal als marketingstrategie gebruikt.

Proces rondom beleids- en besluitvorming
Ten slotte speelt de omvang ook op vijf verschillende manieren een rol bij het proces rondom beleids- en besluitvorming. De schaalgrootte beïnvloedt de snelheid van en de betrokkenheid bij besluitvorming, de afstand tot het primaire proces, de manier waarop men zicht houdt op de onderwijskwaliteit, rolvastheid en externe dialoog.

Snelle besluitvorming en voldoende betrokkenheid
Een voordeel van kleine organisaties zijn de korte lijnen hetgeen de betrokkenheid van verschillende lagen bevordert. De nauwe relaties en het feit dat men elkaar (in één gebouw) sneller tegen het lijf loopt, zorgen voor meer benaderbaarheid en toegankelijkheid. Door die kleinschaligheid hebben personeelsleden het gevoel dat ze mee kunnen sturen. Voor leerlingen- en ouderraad is bovendien de barrière minder groot om even binnen te lopen bij directie en/of bestuur.

"Als je een vraag hebt over je salarisstrook, loop je hier de kamer van P&O binnen. Bij een groot bestuur moet je daar een mail voor sturen naar iemand die je niet kent, dat is een stuk afstandelijker."

Bestuurders in kleine besturen zitten bovendien dichter bij de dagelijkse processen. Signalen komen snel door en daar kan dan direct overleg over plaatsvinden eventueel met het hele team. Doordat het bestuur de organisatie goed kent zijn gevolgen van besluiten op de organisatie goed te beoordelen en doordat men met minder mensen te maken heeft zitten het bestuur en de personeelsleden sneller op één lijn. Kleine besturen noemen als voordeel dat er meer integraliteit is tussen beleidsterreinen en tussen beleid en uitvoering. Er is een nauwe koppeling tussen wat in de praktijk werkt en hoe beleid daarop moet aansluiten. Kleine organisaties zijn in dat opzicht flexibel.

Grote besturen erkennen dat het proces van beleids- en besluitvorming binnen hun bestuur trager verloopt dan in kleinere besturen. Ze moeten er meer mensen bij betrekken en daarom kost het meer inspanning en discipline om de beleids- en besluitvorming goed te organiseren. Bij grote besturen ontstaat in de beleids- en besluitvorming vaak een extra laag. Bijvoorbeeld, in zogenaamde leerteams of een werkgroep worden beleidsonderwerpen voorbereid. Op die manier lukt het volgens de bestuurders om voldoende betrokkenheid bij de beleids- en besluitvorming te organiseren.

Kader 4.6 Reacties op beelden en feiten

Afstand tot het primaire proces

Het beeld heerst dat grote besturen een grotere afstand hebben tot het primaire proces. In onze literatuurstudie vonden we daar geen empirisch bewijs voor, omdat er nauwelijks onderzoek over beschikbaar is. Toch lijkt dit beeld ook te leven onder de kleine besturen die we hebben geïnterviewd. Dat men bij kleine besturen dichter bij de dagelijkse werkelijkheid en het personeel staat is volgens hen een van de grootste voordelen van hun omvang. Ze hebben daardoor beter zicht op wat wel en niet goed gaat.

Aan grote besturen hebben we eveneens gevraagd of ze zich in dit beeld herkennen en of ze het als een nadeel ervaren. De meeste grote besturen hebben naar eigen zeggen voldoende zicht op het primaire proces. Indien het bestuur wel een grotere afstand ervaart zien ze het niet als een nadeel. Verschillende argumenten worden daarvoor gegeven, zoals: het hoort niet bij hun bestuurlijke rol om van alle details op de werkvloer op de hoogte te zijn; de scholen zijn het contactpunt met de ouders en leerlingen en daar leggen ze veel autonomie; en het afhandelen per mail is bovendien efficiënter.

Of de bestuurders genoeg feeling hebben met het primaire proces wordt volgens hen bepaald door de inrichting van de organisatie en de motivatie en het gedrag van de bestuurder. Wat volgens hen helpt zijn regelmatige schoolbezoeken en veel praten en overleg. Het is belangrijk dat de bestuurders en ondersteunende diensten in de scholen zichtbaar zijn. Bij grote besturen met meerdere bestuursleden worden de verantwoordelijkheden over de locaties bijvoorbeeld over de CvB-leden verdeeld.

“De praktijk is dat ik een bestuurskantoortje binnen de school heb. Ik zie iedere dag de vmbo-leerlingen. Bij lunchpauze loop ik door de hal waar de leerlingen zitten.”

Dankzij schoolbezoeken weten ze wat er speelt in de dagelijkse praktijk op de werkvloer van leraren. Daarnaast vinden er binnen sommige besturen ook periodieke personeelstevredenheidspeilingen plaats en exitgesprekken met medewerkers die overstappen naar een andere werkgever.

Kader 4.7 Reacties op beelden en feiten

Zicht houden op en bewaken van de onderwijskwaliteit

Uit een deel van de literatuur blijkt dat grotere besturen scherper zicht hebben op de onderwijskwaliteit en deze beter kunnen bewaken, doordat het onderwerp vaker wordt besproken met belanghebbenden en visitaties en/of audits vaker als instrument worden ingezet (Oomens & Bremer, 2019; Hooge e.a., 2015; Inspectie van het Onderwijs, 2013). We hebben aan besturen gevraagd of ze zich hierin herkennen.

Een meerderheid van de grote besturen herkent dit. Op verschillende manieren houden ze zicht op en bewaken ze de onderwijskwaliteit. Er zijn specifiek beleidsmedewerkers voor aangesteld, er is vaak een uitgebreide kwaliteitscyclus en daarnaast vinden er interne en externe audits plaats.

Twee grote besturen twijfelen of grote besturen beter zicht hebben op de onderwijskwaliteit dan kleine besturen. Het verschil is dat grote besturen gebruik maken van indirecte observaties en kleine besturen via directe observatie zicht hebben op de kwaliteit. Grote besturen hebben volgens hen niet

als vanzelf een beter zicht, maar ze zijn wel beter in staat om er systemen voor in te richten en om scholen te ondersteunen.

Ook bij kleine besturen wordt de stelling dat grootte bijdraagt aan zicht op kwaliteit en aan kwaliteitsbewaking in twijfel getrokken. In vergelijking met grote besturen worden er misschien minder analyses gedaan, maar kleine besturen hebben wel zicht op de vertaalslag van allerlei analyses in de praktijk. Bestuurders in kleinere organisaties zitten juist dichter op het primaire proces en kunnen sneller bijsturen. Het idee dat meer analyses altijd beter is wordt door kleine besturen betwist.

"Bij grotere georganiseerde bedrijven is het protocol vaak meer sturend en beter vastgelegd. Maar de vraag is of dat een meerwaarde heeft."

Geen enkel klein bestuur met grote scholen herkent het beeld. Aan hen is gevraagd hoe ze hun kwaliteitszorg organiseren. Ze antwoorden dat kleine besturen ook meestal een kwaliteitszorgsysteem hebben. Onderdelen daarvan zijn o.a. audits met andere scholen en zelfevaluaties door afdelingsleiders. Er worden lesbezoeken gedaan door afdelingsleiders of de schoolleiding, waarbij kijkwijzers worden gebruikt om de kwaliteit vast te stellen. Met medewerkers zijn er bovendien voortgangsgesprekken en er vinden tevredenheidspeilingen plaats onder leraren, ouders en leerlingen. Regelmatig worden de overzichten in het LVS bekeken en IB'ers maken trendanalyses. De onderwijskwaliteit wordt besproken in het directie- of bestuursoverleg. Tot slot wordt het managementteam ook geschoold op het vlak van kwaliteitszorg.

Onder kleine besturen met kleine scholen bestaat verdeeldheid over de stelling dat grootte bijdraagt aan zicht op kwaliteit en kwaliteitsbewaking. Een bestuurder geeft aan dat het valt en staat met de kwaliteit van het managementteam. Het is belangrijk dat je de externe blik bewust inzet. De bestuurder geeft aan dat hij en twee teamleiders hebben deelgenomen aan de training 'collegiale visitatie' van de VO-raad. Daarnaast laat hij eens in de vijf jaar een extern onderzoek doen op onderwijskwaliteit. Echter komen niet alle kleine besturen aan toe aan het organiseren van interne audits.

Bij twee éénpitters in het po blijkt men op directie of bestuursniveau in beperkte mate zicht te hebben op de onderwijskwaliteit. In het bestuur dat bestaat uit vrijwilligers zitten geen onderwijsdeskundigen en het wordt ook niet in de vergaderingen besproken. Een directeur-bestuurder geeft aan dat het team zelf bewust moet zijn van kwaliteitseisen en dat hij zicht houdt door middel van dialoog, maar geen periodieke evaluaties uitvoert.

Rolvastheid

Kleine besturen en éénpitters signaleren dat rolvastheid in hun situatie een aandachtspunt is. . Er is vaker sprake van een vrijwillig ouderbestuur en voor directeur-bestuurders kan het soms lastiger zijn om de grote lijnen te overzien.

"Als rector maak ik onderdeel uit van het directieteam en ben ik erg op interne organisatie gericht, maar in de rol van bestuurder heb ik ook verantwoordelijkheid om naar buiten te kijken en naar onze maatschappelijke opdracht. Die dubbele rol kan wel eens schuren, bijvoorbeeld als we straks door intensievere samenwerking met een andere middelbare school leerlingen kwijtraken, dan is dat voor onze organisatie natuurlijk niet fijn en heeft dat gevolgen waar ik op aangesproken zal worden binnen de directie, maar in mijn rol als bestuurder moet ik de maatschappelijke opdracht van keuzemogelijkheden en een passend onderwijsaanbod in de regio vooropstellen."

We hebben ook aan de bestuurders gevraagd wat ze doen om dit risico te beperken. Een bestuur gaf aan dat ze een leiderschapsstatuut hebben gemaakt. Waarin duidelijk staat wat ieder zijn rol is en hoe alles verloopt. Ze moeten elkaar er scherp op houden en daarvoor zijn goede arbeidsverhoudingen van belang.

Regionale overleggen en samenwerking
Een voordeel dat grote besturen ervaren is dat ze in de regio meer serieus worden genomen. Er worden veel zaken op regionaal niveau besproken. Grote besturen hebben voldoende menskracht om daarin te participeren, waardoor ze ook invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

Voldoende contacten met externe stakeholders en zicht houden op de ontwikkelingen in de samenleving zijn voor kleine besturen een aandachtspunt, maar niet onhaalbaar. Een bestuurder vertelt dat hij actief informatie van buiten zijn eigen organisatie verzameld. Daarnaast zoekt hij ook de samenwerking op, bijv. op het gebied van techniek onderwijs als wel de regionale aanpak van het lerarentekort.

Kader 4.8 Reacties op beelden en feiten

Externe dialoog

Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat kleinere besturen meer moeite hebben met het onderhouden van contacten buiten de school of met de omgeving op alle vlakken die wenselijk zijn (bijv. afstemming met zorg- en maatschappelijke partners rond vve, armoedeaanpak, sport etc.) (Oomens & Bremer, 2019). We hebben aan de besturen gevraagd of ze dit beeld herkennen.

Bij kleine besturen ervaren PO-besturen inderdaad meer moeite met het voeren van de externe dialoog dan VO-besturen. Een belangrijke kanttekening is dat het veelal PO-besturen betreft met een vrijwillig (ouder)bestuur. Ze hebben deze taak vaak bij de directeur neergelegd, omdat de overleggen voornamelijk overdag plaatsvinden wanneer de bestuursleden werken. Of ze mandateren collega-bestuurders. Voor hen is het belangrijk om keuzes te maken en ze zijn afhankelijk van goede communicatie (verslaglegging, brieven en plannen).

VO-besturen die zich hier niet in herkennen geven aan dat de grootte van het gebied en de houding van het bestuur en directie hier een belangrijke rol in speelt.

Aspecten waarop meer externe dialoog wenselijk is zijn contacten met het bedrijfsleven, rondom het thema internationalisering en tussen secties van verschillende scholen.

Waar het kan organiseren grote besturen de externe dialoog bovenschools. Dat is voor de partners behapbaarder en is gunstig voor de tijdsbesteding van schoolleiders. Ze zien daarom niet dat hun kleine scholen er meer moeite mee ervaren.

Besluitvorming bij éénpitters en verenigingen

Onder de kleine besturen bevonden zich ook éénpitters met vrijwillige ouderbesturen en verenigingen. Deze organisatiestructuren beïnvloeden het proces van besluitvorming. Bij éénpitters bereidt de directeur bijvoorbeeld alle beleidskeuzes voor, maar worden de beslissingen door het bestuur gemaakt. Bij een vereniging moet alle financiële en inhoudelijke verantwoording in de ledenvergadering goedgekeurd worden.

5 Samenvatting en conclusies

In het najaar van 2019 kwam bij de behandeling van het wetsvoorstel over het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs in de Tweede kamer het belang van schaalgrootte weer sterk naar voren. Naar aanleiding van een motie uit dit debat is Oberon door het ministerie van OCW gevraagd om onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten in het primair en voortgezet onderwijs.

Het onderzoek bestond uit een literatuurstudie waarbij we in empirisch onderzoek gezocht hebben naar voor- en nadelen voor de verschillende schaalgrootten in het primair en voortgezet onderwijs. Beschouwende en opiniërende artikelen hebben we hierbij niet meegenomen omdat deze artikelen geen inzicht geven in de wetenschappelijke evidentie van effecten van schaalgrootte. Na de literatuurstudie hebben we een aantal interviews onder besturen en directies uitgevoerd om in kaart het brengen welke overwegingen een rol spelen bij de inrichting van hun organisaties. Deze geven inzicht in de manier waarop schoolbesturen in deze sectoren omgaan met eventuele nadelen van verschillende schaalgrootten. De uitkomsten van de interviews geven hierdoor enige kleur aan de uitkomsten van de literatuurstudie.

In dit hoofdstuk brengen we de uitkomsten uit de literatuurstudie en de interviews samen aan de hand van acht onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte vanuit bedrijfsmatig perspectief?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor (regionaal) aanbod en keuzevrijheid?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor sturing en verantwoording?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor de menselijke maat?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende schaalgrootte voor professionalisering en onderwijskwaliteit?
6. Is het veld zich bewust van nadelen of risico's van de verschillende vormen van schaalgrootte en zo ja, welke zijn dat volgens hen?
7. Probeert het veld deze risico's/nadelen te beperken, en zo ja, op welke manier doen ze dat?
8. Welke alternatieven heeft het veld voor (wens tot) schaalvergroting/schaalverkleining?

Schaalgrootte in onderzoeksliteratuur

Allereerst hebben we dus een literatuurstudie uitgevoerd om een overzicht te krijgen van de voor- en nadelen die in het beschikbare empirisch onderzoek genoemd worden voor de verschillende schaalgrootten in het primair en voortgezet onderwijs. In de literatuurstudie zijn zowel internationale als Nederlandse studies opgenomen.

Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte vanuit bedrijfsmatig perspectief?

Als het gaat om schaalgrootte en efficiency dan concluderen we dat er voldoende onderbouwing is in de onderzoeksliteratuur voor de stelling dat er sprake is van schaalvoordelen op schoolniveau en nauwelijks van schaalnadelen. Dat betekent dat de gemiddelde kosten per leerling op grotere scholen

lager liggen dan op kleinere scholen. De meeste schaalvoordelen zijn daarbij te behalen bij de kleinere scholen. Naarmate scholen groter zijn wordt het te behalen schaalvoordeel van extra leerlingen steeds kleiner. Op bestuursniveau is een dergelijk schaalvoordeel niet gevonden. Wel blijken de gemiddelde reserves en het gemiddeld eigen vermogen bij kleinere besturen relatief groter dan bij grotere besturen. Omdat de omvang van kosten en omvang van de financiering sterk samenhangen is het bij al deze onderzoeksuitkomsten wel de vraag of we ook niet vooral de bekostigingssystematiek (kleine scholen toeslag, vast voeten) in deze relaties tussen omvang en kosten terug zien.

Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor (regionaal) aanbod en keuzevrijheid?

Op basis van de bestaande onderzoeksliteratuur kunnen we niet vaststellen dat schoolgrootte bijdraagt aan een voldoende breed en gevarieerd onderwijsaanbod. Het leerlingaantal van een basisschool blijkt geen invloed te hebben op de variëteit van het onderwijsaanbod, maar afgelegen scholen ervaren wel meer moeite bij het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen met speciale behoeften. Daarnaast is er geen onderzoek beschikbaar waaruit blijkt dat een grotere bestuursomvang bijdraagt aan een voldoende breed en gevarieerd onderwijsaanbod.

Bovendien is in de bestaande onderzoeksliteratuur zeer weinig bekend over de effecten van schaalvergroting op keuzevrijheid. Wat betreft schoolkeuze weten we wel dat omvang voor een vijfde van de ouders een rol speelt. Hoewel ouders tegenwoordig minder belang hechten aan denominatie, blijken ouders wel bereid om verder te reizen voor de school van hun voorkeur voor wat betreft denominatie, pedagogisch-didactische visie en andere bijzondere kenmerken (zoals creatief, gepersonaliseerd leren etc.).

Tot slot beïnvloedt het aantal scholen op bestuursniveau wel welke maatschappelijke vraagstukken een rol spelen in de opgaven waarvoor besturen zich gesteld zien. Voor kleine besturen is de samenwerking met zorg- of maatschappelijke partners vaker een belangrijk vraagstuk, terwijl dat voor grote besturen het zorgen voor een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen is.

Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor sturing en verantwoording?

Bij professionele sturing en verantwoording gaat het om de mogelijke effecten die de schaalorganisatie kan hebben op de manier waarop organisaties worden geleid en bestuurd. Dit gaat dus mede om vraagstukken rondom “goed bestuur”. Bestuurlijke professionaliteit wordt door verschillende auteurs anders geoperationaliseerd. Er wordt gekeken naar voorwaarden (‘bestuurlijk vermogen’), maar bijvoorbeeld ook naar concrete uitkomsten (bijvoorbeeld een werkend kwaliteitszorgsysteem).

Er is slechts beperkt onderzoek gedaan naar de relatie tussen schoolgrootte en mate van formalisering. Op basis van één enkel onderzoek concluderen we dat er in het primair onderwijs geen sprake is van samenhang.

Bestaande onderzoeksliteratuur laat zien dat er op bepaalde aspecten sprake is van samenhang tussen bestuursomvang en bestuurlijke professionaliteit in het primair onderwijs. Bij grotere besturen is de formalisatie van overleg sterker, wordt meer gebruik gemaakt van gegevens uit het leerlingvolgsysteem, wordt het intern toezicht beter gefaciliteerd en vinden meer visitaties plaats. Terwijl bij éénpitters meer onderling vertrouwen en meer gedeelde visie wordt ervaren. Bij de Inspectie leven wel zorgen over kleine besturen (éénpitters) vanwege minder goede kwaliteitszorg en minder goede voorwaarden voor bestuurlijk handelen, zowel in het primair als voortgezet onderwijs.

Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van schaalgrootte voor de menselijke maat?

Bij menselijke maat staan twee elementen centraal: sociale cohesie en legitimering van besluitvorming. Amerikaanse en Canadese literatuurstudies laten zien dat schoolgrootte negatief samenhangt met betrokkenheid van leerlingen en leraren. In een aanzienlijk deel van de Nederlandse studies (allemaal in het voortgezet onderwijs overigens) wordt die samenhang niet teruggevonden. De Nederlandse onderzoeken waarin is gekeken naar de relatie tussen schaalgrootte op schoolniveau en veiligheid vinden geen of een positieve relatie. Als we rekening houden met de bewijskracht van de onderzoeken kunnen we voorzichtig concluderen dat leerlingen op grote scholen zich veiliger voelen. Het beperkt aantal studies op bestuursniveau toont aan dat het aantal scholen binnen een schoolbestuur geen robuust effect heeft op het schoolklimaat.

Als het gaat om legitimering van besluitvorming in grotere onderwijsorganisaties blijkt uit Nederlands onderzoek dat het leerlingaantal op een school geen invloed heeft op de mogelijkheden tot inspraak die leerlingen en leraren ervaren. Het aantal scholen in een schoolbestuur hangt daarentegen wel samen met de mate van interne verantwoording en externe dialoog, in het voordeel van grote schoolbesturen.

Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende schaalgrootte voor professionalisering en onderwijskwaliteit?

Met betrekking tot het thema professionalisering en onderwijskwaliteit constateren we in de eerste plaats dat grotere besturen meer professioneel zijn georganiseerd. Er is vaker sprake is van specialisatie door bijvoorbeeld de inrichting van een bestuursbureau dat ondersteuning aan het bestuur maar ook scholen biedt. Grote besturen zetten daardoor eerder eigen expertise in terwijl kleinere besturen vaker specialistische taken uitbesteden. Daarnaast zijn er bij grotere besturen en grotere scholen meer specialisaties in de functies gerelateerd aan het primair proces, bijvoorbeeld vaker intern begeleiders, zorgcoördinatoren e.d.

We zien geen sterk empirisch bewijs voor een relatie tussen schaalgrootte en schoolprestaties. Uit Amerikaanse studies blijk dat het leerlingaantal in po negatief samenhangt met de individuele schoolprestaties en dat de samenhang in het vo kromlijnig is: tot ongeveer 1600 leerlingen doen leerlingen het op grotere scholen beter dan op kleinere, maar op nog grotere scholen doen leerlingen het weer slechter. Op basis van Nederlandse studies waarin is gekeken naar de relatie op school- en bestuursniveau kunnen we echter geen eenduidig beeld schetsen. De resultaten lopen uiteen (positief, negatief en neutraal) en het gaat om hooguit zwakke samenhangen.

De veronderstelling dat grotere onderwijsorganisaties een breder, meer vernieuwd en gespecialiseerd onderwijsaanbod aanbieden kan op basis van bestaand onderzoek niet worden bevestigd. Betrouwbare resultaten hierover ontbreken. Een interessante bevinding uit Amerikaans onderzoek is daarentegen wel dat vooral leerlingen met een hoge sociaaleconomische status profiteren van een breder onderwijsaanbod. In de Nederlandse context is dit (nog) niet onderzocht.

Voor een overzicht van de verbanden die in de literatuur zijn gevonden voor schaalgrootte hebben we onderstaande tabel opgesteld. Hierin wordt voor verschillende aspecten aangegeven welke samenhang er is met schoolgrootte of bestuursomvang. Opgemerkt moet worden dat positief of negatief geen waardeoordeel van het verband is, maar de richting van het verband betreft. Een negatieve samenhang betekent dat als de ene variabele (schoolgrootte) groter wordt, de andere variabele (kosten per leerling) kleiner wordt. Van een positieve samenhang is sprake als de ene variabele groter wordt, de andere variabele ook groter wordt. Wanneer in de literatuur geen verbanden zijn gevonden duiden we dit aan met neutrale samenhang (0). Wanneer de samenhang onduidelijk is doordat zowel positieve als negatieve verbanden zijn gevonden, duiden we dit aan met neutrale samenhang (-/+).

Tabel 5.1 Conclusies uit literatuuronderzoek schematisch samengevat

Omschrijving	Grootte	Land	Sector	Richting samenhang
Schoolgrootte en kosten per leerling	School	NL	PO/VO	Negatief -
Bestuursomvang en kosten per leerling	Bestuur	NL	PO/VO	Neutraal -/+
Schoolgrootte en (regionaal) aanbod	School	NL	PO	Neutraal -/+
Bestuursomvang en (regionaal) aanbod	Bestuur	NL	PO/VO	Onbekend
Schoolgrootte en keuzevrijheid	School	NL	PO/VO	Onbekend
Bestuursomvang en keuzevrijheid	Bestuur	NL	PO/VO	Neutraal 0
Schoolgrootte en formele sturing en verantwoording	School	NL	PO	Neutraal 0
Bestuursomvang en bestuurlijke professionaliteit	Bestuur	NL	PO/VO	Positief +
Schoolgrootte en sociale cohesie	School	NL	VO	Neutraal -/+
Bestuursomvang en sociale cohesie	Bestuur	NL	PO/VO	Neutraal 0
Schoolgrootte en legitimering van besluitvorming	School	NL	VO	Neutraal 0
Bestuursomvang en legitimering van besluitvorming	Bestuur	NL	PO	Positief +
Schoolgrootte en professionalisering	School	NL	PO/VO	Positief +
Bestuursomvang en professionalisering	Bestuur	NL	PO	Positief +
Schoolgrootte en onderwijskwaliteit	School	NL	PO/VO	Neutraal -/+
Bestuursomvang en onderwijskwaliteit	Bestuur	NL	PO/VO	Neutraal 0

De literatuurstudie heeft ook enkele beperkingen van bestaand onderzoek naar schaalgrootte aan het licht gebracht. Allereerst stellen we vast dat schaalgrootte zelf zelden het centrale thema is in de onderzoeken. In veel onderzoeken wordt schaalgrootte als één van de mogelijk verklarende variabelen meegenomen. Ook stellen we vast dat van de gevonden samenhangen niet duidelijk is wat het mechanisme erachter is. Is het de schaalgrootte of zijn er andere factoren die gerelateerd zijn aan schaalgrootte of het gevonden effect? Juist dit laatste is vanuit beleidsmatig perspectief essentieel: zonder helder inzicht in effecten, is het ongewis wat beleid gericht op het beïnvloeden van grootte van besturen of scholen gaat veroorzaken. Net als in de literatuurstudie van het OECD (2014) concluderen we dat het ontbreekt aan een theoretisch model over hoe schaalgrootte de verschillende onderwerpen beïnvloedt. Ook is de samenhang tussen de verschillende onderwerpen vanuit het perspectief van schaalgrootte niet onderzocht. Daardoor is het niet mogelijk uitspraken te doen over relaties tussen gevonden samenhangen. Daarnaast stellen we vast dat er in bestaand onderzoek verschillende definities worden gebruikt voor schoolgrootte en bestuursgrootte. Zoals eerder al vermeld, zijn verschillen in definities van invloed op de vergelijkbaarheid van onderzoeksresultaten. Bovendien wordt schaalgrootte in het merendeel van de onderzoeken eendimensionaal benaderd.

Daarbij stellen we vast dat er zowel in het primair als voortgezet onderwijs geen relatie is tussen de omvang van een bestuur (gemeten in aantallen scholen, vestigingen of leerlingen) en het aantal leerlingen per vestiging. Daarom is het essentieel dat de omvang een onderwijsinstelling niet in één getal of maat wordt uitgedrukt, maar dat de verschillende gelaagde maateenheden in acht worden genomen. Het ligt voor de hand om schaalgrootte eerder uit te drukken in een multidimensionele typologie dan in één maat. Bijvoorbeeld de volgende typologie kan gebruikt worden om de ‘schaalorganisatie’ te beschrijven van een bestuur en de daarbij aangesloten scholen/vestigingen.

Schaalorganisatie:

Vestigingen per bestuur →	Groot (meer dan # vestigingen)	Middel (2 tot en met # vestigingen)	Klein (éénpitter)
Leerlingen per vestiging ↓			
Groot (meer dan # leerlingen)	"Grootschalig"		"Geconcentreerd"
Middel (# t/m # leerlingen)		"Evenwichtig"	
Klein (t/m # leerlingen)	"Gespreid"		"Kleinschalig"

Waar precies de grenzen tussen 'groot', 'middel' en 'klein' getrokken zouden moet worden, is uiteraard tamelijk arbitrair. Die liggen in po en vo ook ergens anders uiteraard. We geven in bovenstaand schema vooral het idee weer hoe en multidimensionele indeling er uit kan zien. We kunne dan de situatie van een bestuur met één vestiging waar relatief weinig leerlingen op zitten bijvoorbeeld aanduiden met de term 'kleinschalige schaalorganisatie'. De schaalorganisatie van een bestuur met een groot aantal vestigingen met per vestiging weinig leerlingen zouden we dan kunnen aanduiden als 'gespreid'. Beide soorten vestigingen bevinden zich echter wel in een heel andere context. Waar de ene vestiging er helemaal alleen voor staat, zijn er vergelijkbare vestigingen die samen met nog bijvoorbeeld 10 van dergelijke kleine eenheden organisatorisch verbonden zijn. Dat is voor het begrip van vraagstukken rondom oorzaken en gevolgen van 'schaalgrootte' veel nuttiger en informatiever dan alleen het aantal leerlingen of aantal scholen/vestigingen e.d.

Schaalgrootte in de praktijk

In het tweede deel van ons onderzoek hanteren we deze multidimensionale typologie waarbij we een aantal besturen geïnterviewd hebben die afwijken van het 'gemiddelde' bestuur om in kaart te brengen welke overwegingen een rol spelen bij de inrichting van hun organisaties. Van iedere categorie (grootschalig, gespreid, geconcentreerd en kleinschalig) hebben we drie besturen geïnterviewd uit het primair onderwijs en drie uit het voortgezet onderwijs.[10] De interviews geven inzicht in de manier waarop schoolbesturen in deze sectoren omgaan met eventuele nadelen van verschillende schaalgrootten.

Is het veld zich bewust van nadelen of risico's van de verschillende vormen van schaalgrootte?

Hoewel besturen uiteenlopende gevolgen van hun eigen schaalgrootte noemen (zowel positief als negatief) ervaart de meerderheid van de besturen geen nadelen van de eigen omvang. In sommige gevallen herkennen besturen wel de risico's of nadelen die samenhangen (of kunnen samenhangen) met de schaalgrootte, maar ze geven dan vaak aan dat met de juiste maatregelen de voordelen blijven opwegen tegen de nadelen.

In hoeverre de besturen de nadelen herkennen die blijken uit de literatuurstudie verschilt heel erg, zowel tussen de besturen als tussen de nadelen. In sommige gevallen staat het risico al duidelijk op het netvlies. Veel grote besturen zijn zich bijvoorbeeld bewust van het belang van menselijke maat. Anderzijds komt het ook voor dat besturen de risico's van de schaalgrootte herkennen, maar vinden dat het voor hun eigen organisatie niet geldt. Geconcentreerde besturen vinden bijvoorbeeld dat ze 'net' groot genoeg als het gaat om specialistische kennis gerelateerd aan het primair proces. En grootschalige

[10] In de tabellen 2.4 en 2.5 staan per sector de exacte grenzen die we bij de indeling hebben gehanteerd.

besturen ervaren geen spanning tussen gezamenlijkheid en het eigen gezicht van de scholen, omdat ze vanwege de juiste besturingsfilosofie voldoende autonomie geven aan de scholen. In sommige gevallen waren bestuurders verrast door de uitkomsten van het literatuuronderzoek. Dat is begrijpelijk. In de eerste plaats omdat de onderzoeksliteratuur naar schaalgrootte niet erg heldere en eenduidige uitkomsten oplevert, in de tweede plaats omdat naast onderzoeksresultaten een rijk aanbod van meningen op en visies over schaalgrootte beschikbaar is en de derde plaats omdat de gevonden samenhangen verre van perfect zijn en dus ruimte laten voor uitzondering van de eigen unieke situatie. Dat alles draagt niet bij aan wat veld zou moeten met bestaande kennis uit onderzoek.

Tabel 5.2 Overzicht van de mate waarin nadelen uit literatuuronderzoek worden herkend

Omschrijving	Grootte	Land	Sector	Samenhang
Schoolgrootte en kosten per leerling: Kleine besturen zijn zeker bekend met dit risico. Door financiën strak te beheren, gericht te kijken wat noodzakelijk is en in de besteding van middelen de kwaliteit van het onderwijs voorop te stellen wordt het nadeel ingeperkt.	School	NL	PO/VO	Negatief -
Bestuursomvang en keuzevrijheid: Grote besturen herkennen (grotendeels) dat monopolievorming een risico kan zijn, maar vinden dat het voor hun specifieke organisatie niet geldt. Door schaalvergroting te koppelen aan diversiteit bieden ze scholen voldoende autonomie.	Bestuur	NL	PO/VO	Neutraal 0
Bestuursomvang en bestuurlijke professionaliteit: De meeste kleine besturen en enkele grote besturen trekken in twijfel dat grootte bijdraagt aan zicht op kwaliteit en aan kwaliteitsbewaking. Bovendien herkennen slechts een aantal kleine besturen dat het intern toezicht niet altijd is opgewassen tegen het bestuur. Ze zetten daarvoor o.a. in op externe coaching. Anderen spreken dit nadeel tegen. Een aantal kleine PO-besturen herkent dat het onderhouden van externe contacten voor hen een grotere opgaven is. Ze beperken de nadelen door keuzes te maken en goede schriftelijke communicatie.	Bestuur	NL	PO/VO	Positief +
Bestuursomvang en sociale cohesie: Grote besturen weerleggen dat schaalgrootte samenhangt met betrokkenheid van ouders en leerlingen of ervaren het niet als nadeel. Meer afstand tot het primaire proces zou een risico van hun schaalgrootte kunnen zijn, maar voor hun specifieke organisatie geldt het in ieder geval niet.	Bestuur	NL	PO/VO	Neutraal 0
Schoolgrootte en professionalisering: Speelt volgens gespreide schaalorganisaties niet als kleine scholen vallen binnen grote besturen, omdat scholen dan van elkaars expertise gebruik kunnen maken.	School	NL	PO/VO	Positief +
Bestuursomvang en professionalisering: Kleine besturen herkennen niet dat er minder specialisatie is gerelateerd aan het primaire proces. De specialistische functies worden vaak als aanvullende taak uitgevoerd door personeelsleden. Genoeg tijd is daardoor wel een knelpunt. Kleine besturen bevestigen dat ze in sommige gevallen expertise missen op bedrijfsmatig gebied. In dat geval wordt expertise ingehuurd of wordt er een beroep gedaan op de ondersteuning van verenigingen of samenwerkingsverbanden. Niet alle besturen ervaren het echter als een nadeel.	Bestuur	NL	PO	Positief +

Probeert het veld deze risico's/nadelen te beperken, en zo ja, op welke manier doen ze dat?
Vanuit ***bedrijfsmatig perspectief*** blijkt het voor grote besturen vooral belangrijk om een goede balans te vinden tussen centraal en decentraal. Volgens grote besturen kan bovenschools inkopen en een groot stafbureaus gunstig zijn, maar de autonomie op schoolniveau moet niet worden ondermijnd. De meeste grote besturen zijn zich van deze risico's bewust. Kleinschalige besturen geven aan dat het voor hen van belang is dat de financiën strak worden beheerd en dat ze gericht moeten kijken wat noodzakelijk is. Door in de besteding van middelen de kwaliteit van het onderwijs voorop te stellen wordt het nadeel ingeperkt. Een ander nadeel voor kleinschalige besturen is dat de functieomvang van personeelsleden vaak niet rijmt met de hoeveelheid werk. Ze verkleinen het risico door regelmogelijkheden te vergroten.

Op het gebied van ***(regionaal) onderwijsaanbod en keuzevrijheid*** ervaren grote besturen veel voordelen. Hun omvang stelt hun in staat om kleine scholen financiële ondersteuning te bieden of juist gemakkelijker vestigingen af te stoten zonder dat de continuïteit van de organisatie in gevaar komt. Daarnaast kunnen ze kleine of nieuwe vakken bovenschools aanbieden. Vooral VO-besturen met kleine scholen herkennen dat een terugloop in leerlingaantal eerder leidt tot beperkingen in het aanbod. Ze werken daarom samen met andere besturen en MBO-instellingen.

De meerderheid van de grote besturen ervaart geen spanning tussen de gezamenlijkheid van samen onder één bestuur versus het eigen gezicht van de afzonderlijke scholen. Door schaalvergroting te koppelen aan diversiteit bieden ze scholen voldoende autonomie.
Een aantal kleine besturen herkent de uitkomst van het literatuuronderzoek dat kleinere besturen meer moeite ervaren met de externe dialoog. Het maken van keuzes, goede communicatie en de houding van het bestuur en directie spelen hierin een belangrijke rol.

Op het gebied van ***professionele sturing en verantwoording*** ervaren grote besturen het als een nadeel dat ze meer mensen erbij moeten betrekken en dat het proces daardoor trager verloopt. Door in de beleids- en besluitvorming een extra laag toe te voegen proberen de besturen voldoende betrokkenheid te organiseren. Bij kleine besturen en éénpitters is rolvastheid van belang. Door bijvoorbeeld een leiderschapsstatuut op te stellen en elkaar erop aan te spreken proberen de besturen de bijbehorende risico's te beperken.

De stelling dat grootte bijdraagt aan zicht op kwaliteit en aan kwaliteitsbewaking wordt door de meeste kleine besturen en enkele grote besturen in twijfel getrokken. Bij echte kleinschalige besturen wordt misschien minder gebruik gemaakt van gegevens uit het leerlingvolgsysteem of visitaties, maar de bestuurders zitten dichter op het primaire proces, luidt de redenering.
Een meerderheid van de kleine besturen spreekt de uitkomst uit de literatuurstudie over interne verantwoording tegen: de mate waarin het interne toezicht wordt gefaciliteerd en tegen het bestuur is opgewassen hangt niet samen met schaalgrootte. Slechts een klein deel worstelt met het intern toezicht, vooral de besturen met een vrijwillig (ouder)bestuur of die recent de organisatiestructuur hebben aangepast.

Op het gebied van ***menselijke maat*** wordt het beeld dat ouders en leerlingen bij grote besturen minder betrokken zouden zijn door de meeste grote besturen weerlegd. Volgens hen heeft het niet zozeer te maken met de schaalgrootte van het bestuur, maar vooral met een kleinschalige organisatie op de scholen en vestigingen. De grote besturen leggen daarom veel autonomie bij de scholen.
De meeste grote besturen hebben naar eigen zeggen voldoende zicht op het primaire proces. Indien het bestuur wel een grotere afstand ervaart, zien ze het niet als een nadeel.

Op het gebied van ***professionalisering en onderwijskwaliteit*** zijn de geïnterviewde besturen zich vooral bewust van de voordelen. Grote besturen geven aan dat de omvang gunstige randvoorwaarden schept voor onderwijskundige inrichting en uitvoering, zoals bovenschoolse afstemming en/of samenwerking bij maatschappelijke vraagstukken en innovatie. Besturen die zichzelf als kleinschalig zien, benoemen dat de overzichtelijkheid en de wendbaarheid de voornaamste voordelen zijn. Een nadeel dat kleine besturen met kleine scholen ervaren, is dat ze regelmatig moeten kiezen waar de prioriteiten liggen. Door samen te werken binnen coöperaties of door een netwerkorganisatie te zijn, proberen ze nadelen die ze ervaren te beperken.

In alle categorieën besturen wordt een dalend leerlingaantal op schoolniveau als risico ervaren. Onder een bepaalde grens komt namelijk de onderwijskwaliteit onder druk te staan. Besturen maken afspraken over de minimale grootte, houden voorzieningen in de dorpen op peil, investeren bij startende scholen in goede concepten en PR en gaan desnoods over tot sluiting.

Kleine besturen herkennen over het algemeen niet dat er te weinig specialisering is in de functies gerelateerd aan het primaire proces. Ze vinden dat er voldoende expertise is binnen het eigen bestuur. De specialistische functies worden vaak als aanvullende taak uitgevoerd door personeelsleden. Genoeg tijd is daardoor wel een knelpunt.
Kleine besturen bevestigen dat ze in sommige gevallen expertise op het gebied van ICT, financiën en bij lastige juridische casussen missen. In dat geval wordt expertise ingehuurd of wordt er een beroep gedaan op de ondersteuning van verenigingen of samenwerkingsverbanden. Volgens een enkele bestuurder is dit een voordeel.

Welke alternatieven heeft het veld voor (wens tot) schaalvergroting/schaalverkleining?
De geïnterviewde besturen blijken over het algemeen zeer tevreden over hun huidige schaalgrootte. In alle categorieën geven besturen aan dat het voor hen belangrijk is om de huidige grootte te behouden, vooral op schoolniveau.
Toch vindt een groot deel van de besturen dat er niet één ideale schaalgrootte bestaat. Drie redenen worden daarvoor genoemd. De ideale omvang is afhankelijk van de context, ouders en leerlingen moeten qua schaalgrootte kunnen kiezen en het bestuurlijk vermogen, de besturingsfilosofie of het gedrag van de bestuurder zijn meer van belang dan de schaalgrootte. In de uitzonderingen hierop valt op dat grote besturen vinden dat het aantal besturen moet indikken en kleine besturen vinden dat besturen qua grootte moeten worden teruggebracht.

Volgens een meerderheid van de besturen is samenwerking een alternatief voor fusie of overname. Bijvoorbeeld in de vorm van shared services of een coöperatie van éénpitters. Een aantal besturen benadrukt daarbij het belang van het vastleggen van afspraken over de samenwerking. Tegenstanders vinden samenwerking te vrijblijvend en geen duurzame oplossing.
Een ander alternatief dat wordt genoemd is een optimalere verdeling van scholen binnen besturen ten behoeve van een dekkend onderwijsaanbod in iedere regio. Bijvoorbeeld door minder onderscheid tussen denominaties en lokale of regionale besturen. De meningen verschillen of de overheid hierin een trekkende rol moet innemen.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Baarda, R. & Smets, P. (2005). *Groot groeien in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Blank, J.L.T. (2009). *Schaal op maat. Essays over schaalvergroting in zorg en onderwijs.* Maastricht: Shaker Publishing B.V.

Blank, J.L.T. (2015). *Illusies over fusies. Een kritische beschouwing over de schaalvergroting in de Nederlandse publieke sector 1985-2012.* Erasmus Universiteit Rotterdam.

Blank, J.T.L., Dumaij, A.C.M. & Urlings, T.H. (2011). *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen Een quick scan van de literatuur*, Delft: IPSE.

Blank, J.L.T. & Heezik, A.A.S. van (2015). *Productiviteit van overheidsbeleid. Deel 1. Het Nederlandse onderwijs, 1980-2012.* Den Haag/Delft: IPSE Studies, CAOP, TU Delft en EUR.

Blank, J.L.T. & Niaonakis, T.K. (2019). Managing size of public schools and school boards: a multi-level cost approach applied to dutch primary education. *Sustainability 2019, 11*.

Bokdam, J. & Linden, B. van der (2010). *Schoolgrootte uit leerlingperspectief.* Zoetermeer: Research voor beleid

Broek, A. van den, Casteren, W. van & Braam, C. (2014). *Samenwerking binnen het onderwijs. Een inventarisatie van samenwerkingen, good practices en knelpunten.* Nijmegen: ResearchNed

Bronneman-Helmers, H.M., Herweijer, L.J. & Vogels, H.M.G. (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bulder, E., Langenberg, K. van den, Ploeg, S. van der, Karssen, M., Vaessen, A., Leest, B. & Beurskens, K. (2020). *Alle scholen toegankelijk: een open deur? Toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs.* Utrecht/Amsterdam/Nijmegen: Oberon, Kohnstamm Instituut en KBA Nijmegen.

Casteren, W. van, Berg, E. van den, Huisman, P., Rosenboom, N. & Vijlder, F. de (2015). *Evaluatie Wet fusietoets.* Eindrapport. Nijmegen: ResearchNed.

CPB Notitie (2013, 4 november). *Schaalgrootte. Uitgevoerd op verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Claassen, A., Hulshof, M., Van Kuijk, J., Knipping, C., Koopmans, A., & Vierke, H. (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen.* Nijmegen: ITS

Commissie Fusietoets Onderwijs (2015). *Praktijkervaringen 2011-2015 van de Commissie Fusietoets Onderwijs en voorstellen tot verbetering. Bijdrage aan de evaluatie van de Wet fusietoets in het onderwijs.* Den Haag: CFTO.

Deunk, M.I. & Doolaard, S. (2014). *Onderwijs op kleine scholen. Een systematische review naar de effecten van kleine scholen op leerlingen, leerkrachten, de school en de lokale omgeving.* Groningen Instituut voor Onderzoek van Onderwijs

Dijkgraaf, E., Gelderblom, A., Jong, M. de, Maasland, E. & Tanis, O. (2010). *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs.* Rotterdam: SEOR.

Dijkgraaf, E., & de Jong, M. (2009). Schaaleffecten en kwaliteit. *Economische Statistische Berichten,94*(4553), 87–89.

Driessen, G., Doesborgh, J., Ledoux, G., Veen, I. van der & Vergeer, M. (2003). *Sociale integratie in het primair onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Gemmeke, M., Paulussen-Hoogeboom, M.C. & Feenstra, W. (2008). *De menselijke maat. Effecten van schaalgrootte in het voortgezet onderwijs.* Amsterdam: Regioplan.

Heijsters, L., Van der Ploeg, S. & Weijers, S. (2020). *Literatuurstudie Schaalgrootte in het primair en voortgezet onderwijs.* Utrecht: Oberon

Honingh, M. & E.M. Hooge (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs,* Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit/Hogeschool van Amsterdam.

Honingh, M., Ruiter, M. en Thiel, S. van (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?* Radboud Universiteit Nijmegen

Honingh, M., Genugten, M. van, Thiel, S. van & Blom R. (2020). *Do boards matter? Studying the relation between school boards and educational quality. Public Policy and Administration 2020, 35(1), 65-83.*

Hooge, E.H. (2014). *Hoge verwachtingen, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur.* Tilburg: TIAS.

Hooge, E.H., Janssen, S.K., Look, van K., Moolenaar, N. & Sleegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit,* Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Huitsing, G. & Bosman, M.H. (2011). *Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpsscholen.* Rijksuniversiteit Groningen.

Hulst, B. van & Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends in het primair onderwijs. Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970 en 2020.* Delft: IPSE Studies.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: IvhO

Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019.* Utrecht: IvhO.

Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs,* Utrecht: IvhO.

IPSE (2012). *Productiviteitstrends in het primair onderwijs; Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1970-2010.* Delft: Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiënte Studies, Technische Universiteit Delft.

Kennisrotonde (2019). *Wat is het effect van een combinatieklas op de leerprestaties van leerlingen en op de ervaringen van leerkrachten?* Geraadpleegd van https://www.nro.nl/kennisrotondevragenopeenrij/effect-combinatieklas-op-leerprestaties/

Kessel, N. van & M. Hovius (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs* Nijmegen: ITS-Nijmegen.

Leer, R. van, Haan, K. de, Wijnstra, M & Janssens, M. (2012). *Krimpen met perspectief. Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drenthse basisonderwijs.* Assen: STAMM CMO.

Leithwood, K. & Jantzi, D. (2007). *Review of empirical evidence about school size effects. A policy perspective.* Ontario Institute for Studies in Education of the University of Toronto.

Luyten, H., Hendriks, M. & Scheerens, J. (2014). *School size effects revisited: a qualitative and quantitative review of the research evidence in primary and secondary education. (SpringerBriefs in education).* Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-06814-5_2

Ministerie van Financiën. (2013). *IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen.* Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Minder leerlingen en toch….* Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs. Projectgroep schaalvergroting basisonderwijs.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Onderwijs met ambitie – samen werken aan kwaliteit in het Voortgezet Onderwijs. Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008–2011.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019, 3 januari). *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 19 december 2018, over de lessen van VMBO Maastricht – VMBO [KS 30 079 Nr. 103].* Geraadpleegd van https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vkuuh7dst2yo.

Mooij, T. & Fettelaar, D. (2012). School and pupil effects on secondary pupils' feeling of safety in school, around school, and at home. *Journal of Interpersonal Violence 28*(6), 1240-1266.

Moor, A. de (2009). Concurrentie en kwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs. *TPEdigitaal 2009 jaargang 3*(3), 65-79.

Newman, M., Garrett, Z., Elbourne, D., Bradley, S., Noden, P., Taylor, J., et al. (2006). Does secondary school size make a difference? A systematic review. *Educational Research Review,1*(1), 41–60.

Nguyen, H., Schmidt, M. & Murray, C. (2007). *"Does School Size Matter? A Social Capital Perspective?"* Review of Educational Policy Literature, Faculty of Education and School of Communication, Simon Fraser University.

OECD (2014). *School Size Policies: A Literature Review,* OECD Education Working Paper No. 106, Paris: OECD

Onderwijsraad. (2005). *Variëteit in schaal; Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs; waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie.* Den Haag: Onderwijsraad.

Oomens, M & Bremer, B. (2019). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2019.* Utrecht: Oberon

Oomens, M. & Scholten, F. (2015). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2015*. Utrecht: Oberon.

Plasterk, R.H.A. (2008, 28 november). *Plan van Scholen [KS 31 135 Nr. 16].* Geraadpleegd van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31135-16.html

PO-raad (2019, 12 september). *Fusietoets voor primair onderwijs niet zomaar afgeschaft [Nieuws & Achtergronden].* Geraadpleegd van https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/fusietoets-voor-primair-onderwijs-niet-zomaar-afgeschaft

PO-raad (2019, 28 oktober). *Onderwijspoort 2019: Heilige huisjes [Nieuws & Achtergronden].* Geraadpleegd van https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/onderwijspoort-2019-heilige-huisjes

Portengen, R. (2018). *Beleidsdynamiek en schaalpolitiek. Opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?* Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Reezigt, G. J., Rekers, L. T. M., & Spithoff, M. (2019). *Kwaliteit van sturing in het primair onderwijs: Bestuurlijk vermogen van schoolbesturen die met krimp te maken hebben.* Groningen: GION onderwijs/onderzoek.

Rutte, M., Haersma Buma, S. van, Pechtold, A. & Segers, G.J. (2017). *Vertrouwen in de toekomst.* Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. 10 oktober 2017. Regeerakkoord voor de periode 2017-2021. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst

Slate, J. R. & Jones, C. H. (2005). "*Effects of Size: A review of the Literature with Recommendations",* Essays in Education, Vol. 13 (Spring 2005), Department of Education at the University of South Carolina Aiken.

Slob, A. (2018, 3 december). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs [KS 35 104 Nr. 2].* Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181203/voorstel_van_wet_2/document3/f=/vku0noj7knz5.pdf

Troost, E.J. (2014). *Schaaleffecten in het basisonderwijs. Onderzoek naar financiële en onderwijskundige schaaleffecten in het basisonderwijs en de invloed van schaalgrootte op de onderwijskwaliteit (bachelor scriptie).* Erasmus Universiteit Rotterdam.

Urlings , T.H. & Blank, J,T.L.. 2012. *Benchmark bedrijfsvoering voortgezet onderwijs Kwantitatief onderzoek naar de bedrijfsvoering van instellingen in het voortgezet onderwijs.* Delft: IPSE

Vegt, A. L. van der, den Blanken, M., & Hoogeveen, K. (2005). *Nationale scholierenmonitor: meting voorjaar 2005.* Utrecht: Sardes.

Venne, L. H. J. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs: een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit.* Amsterdam: Thela Thesis

Vermeeren, B. (2007). *Schoolgrootte en arbeidssatisfactie. Een onderzoek naar de relatie tussen de grootte van scholen en de mate van arbeidsstatisfactie van leraren in het voortgezet.* Afstudeerscriptie. Rotterdam.

Bijlage 2 Ordenen naar bewijskracht

Er is veel onderzoek gedaan naar schaalgrootte in het onderwijs. Bij het opstellen van onze conclusies hebben we daarom gebruik gemaakt van vastgestelde afwegingscriteria voor het afwegen van de uitkomsten van de verschillende onderzoeken en studies. Daarbij baseren we ons op een indeling die ook bij de NRO Kennisrotonde wordt gebruikt.

Bij het bepalen van de bewijskracht is het design van het onderzoek relevant. Met design bedoelen we in welke mate in het onderzoek vergelijkingen gemaakt worden tussen groepen en/of tijdstippen, hoe die groepen tot stand komen, het aantal onderzoekseenheden, e.d. De afwegingscriteria die door de Kennisrotonde zijn opgesteld sluiten aan bij een indeling van Petticrew & Roberts (2003).

Bewijskracht design

A. Systematische reviews en meta–analyses van b-d
B. Experimenteel onderzoek (met gerandomiseerde interventie en controlegroep)
C. Quasi-experimenteel onderzoek (zonder zelfselectie)
D. Vergelijkend longitudinaal onderzoek (verschillen tussen groepen met meer metingen)
E. Vergelijkend onderzoek (verschillen tussen groepen, verschillen tussen metingen)
F. Niet vergelijkend onderzoek
G. Gevalsstudies (N=1, 2, 3)
H. Niet op empirie gebaseerd onderzoek (theoretische verhandeling, typologie e.d.)

Deze ordening loopt van studies met een zeer sterke bewijskracht op basis van het onderzoeksdesign (A) naar studies met een zeer zwakke bewijskracht (F). Het betekent dus dat aan de resultaten van een studie die in categorie D valt meer belang moet worden gehecht dan aan de resultaten van een studie die in categorie E valt.

Publicaties die zelfs niet in categorie h. vallen (bijvoorbeeld position papers of reflecties), bestaan er op dit thema wel maar zijn in deze literatuurstudie niet meegenomen. Verder blijkt er geen echte onderzoeksliteratuur over schaalgrootte dat in de categorieën G of H valt.

Bijlage 3 Selectie van respondenten en topiclijsten

Tabel B3.1 Regionale spreiding: aantal geïnterviewde besturen naar gemeentegrootte

		Kleine besturen met kleine scholen	Kleine besturen met grote scholen	Grote besturen met kleine scholen	Grote besturen met grote scholen
PO	*G4*	0	1	0	2
	G40	0	1	0	1
	Overig	3	1	3	0
VO	*G4*	0	0	1	1
	G40	1	1	0	1
	Overig	2	2	2	1
Totaal	*G4*	0	1	1	3
	G40	1	2	0	2
	Overig	5	3	5	1

Tabel B3.2 Regionale spreiding: aantal geïnterviewde besturen naar regio

		Kleine besturen met kleine scholen	Kleine besturen met grote scholen	Grote besturen met kleine scholen	Grote besturen met grote scholen
PO	*Noord*	1	1	2	2
	Midden	1	2	1	1
	Zuid	1	0	0	0
VO	*Noord*	1	1	2	1
	Midden	1	1	1	1
	Zuid	1	1	0	1
Totaal	*Noord*	2	2	4	3
	Midden	2	3	2	2
	Zuid	2	1	0	1

Topiclijsten

Korte inleiding:

Afgelopen najaar kwam bij de behandeling van het wetsvoorstel over het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs in de Tweede kamer het belang van schaalgrootte weer sterk naar voren. Naar aanleiding van een motie uit dit debat is Oberon door het ministerie van OCW gevraagd om onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten in het funderend onderwijs.

Het onderzoek bestaat uit twee delen: een literatuuronderzoek en interviews. In de interviews staan de beweegredenen van scholen en schoolbesturen als het gaat om de inrichting naar grootte en de wijze waarop zij omgaan met de nadelen van verschillende schaalgrootten centraal.

Binnen ons onderzoek valt uw schoolbestuur in de groep:

- een relatief groot bestuur (met meerdere vestigingen) met relatief grote scholen, of
- een relatief groot bestuur (met meerdere vestigingen) met relatief kleine scholen, of
- een relatief klein bestuur met een grote school
- een relatief klein bestuur met één of enkele kleine scholen.

Natuurlijk worden uw antwoorden anoniem in het rapport verwerkt. Dat wil zeggen dat nooit herkenbaar over scholen of schoolbesturen gerapporteerd wordt, tenzij schriftelijk toestemming van de instelling is verkregen.

Vragen:

1. Hoe zou u uw bestuur zelf omschrijven? (grootschalig, kleinschalig, gulden middenweg)? Is er een reden voor de huidig omvang? Hoe ontwikkelt die zich/heeft die zich ontwikkeld?
2. Is het voor uw organisatie belangrijk om een kleine of grote schaalgrootte na te streven of te behouden? Bijvoorbeeld vanwege de voordelen die daarmee gepaard gaan of uw eigen opvattingen? Stuurt u daarop?
3. Op welke manieren heeft de schaalgrootte van uw organisatie invloed op de beslissingen die u maakt op:
   a. Onderwijskundig gebied
   b. Bedrijfsmatig gebied
      i. Efficiënte besteding: In hoeverre speelt doelmatige inzet van middelen een rol in de beleidskeuzes? Welke overwegingen?
   c. (Regionaal) onderwijsaanbod
4. Op welke manieren speelt schaalgrootte een rol bij het proces rondom beleids- en besluitvorming binnen uw organisatie?

5. Welke voordelen ervaart u van de grootte van uw organisatie?
6. Welke nadelen ervaart u van de grootte van uw organisatie?
7. Ten aanzien van de nadelen: welke maatregelen zet u in om eventuele ongewenste gevolgen/nadelen van schaalgrootte tegen te gaan of te beheersen?

8. N.a.v. het literatuuronderzoek hebben we voor de groep waar uw schoolbestuur onder valt nog een aantal specifieke vragen:

   - ***Groot bestuur met grote scholen***
     a. Uit de literatuur blijkt dat er bij grotere besturen meer specialisering is in de functies gerelateerd aan het primaire proces (aanstelling, ib-er/zoco, andere specialisten) en meer expertise op bestuursniveau rondom HRM, financiën, huisvestiging etc.
     Herkent u zich hierin? In hoeverre denkt u dat de kwaliteit van HRM en financieel management verbetert door het bovenschools te organiseren en waaruit blijkt dit?
     b. Uit de literatuur blijkt dat grotere besturen scherper zicht hebben op de onderwijskwaliteit en deze beter kunnen bewaken, doordat het onderwerp vaker wordt besproken met belanghebbenden en visitaties en/of audits vaker als instrument worden ingezet.
     Herkent u zich hierin? Kunt u kort toelichten hoe u zicht houdt op de onderwijskwaliteit en deze bewaakt?
     c. Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat grotere besturen het intern toezicht beter faciliteren, de formalisatie van het overleg sterker is en ze meer constructieve input krijgen van de belanghebbenden. Kleinere besturen hebben daarentegen meer moeite met de externe dialoog (bijv. afstemming met zorg- en maatschappelijke partners rond vve, armoedeaanpak, sport etc.).
     Herkent u zich hierin? Waarom lukt het grote besturen om dit beter te organiseren, denkt u?

d. Het beeld heerst dat er door grotere besturen monopolievorming kan optreden waardoor er in de regio weinig te kiezen valt voor zowel leerlingen/ouders als personeel.
In hoeverre ervaart u spanning tussen gezamenlijkheid (samen onder 1 bestuur) versus het eigen gezicht van de afzonderlijke scholen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe wordt hiermee omgegaan?

e. Het beeld heerst dat grotere besturen een grotere afstand hebben tot het primaire proces.
In hoeverre ervaart u een grotere afstand tot het primaire proces? Zo ja, is dit een nadeel? Waarom wel/niet? Hoe zorgt u voor genoeg feeling met het primaire proces? Hoe weet u wat er speelt in de dagelijkse praktijk op de werkvloer van docenten/leraren?

f. Het beeld heerst dat ouders en leerlingen bij grotere besturen en scholen minder betrokken zijn.
Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het dan?

- ***Groot bestuur en kleine scholen***
  a. Uit literatuur blijkt dat er bij grotere besturen en scholen meer specialisering is in de functies gerelateerd aan het primaire proces (aanstelling ib-er/zoco, andere specialisten) en meer expertise op bestuursniveau rondom HRM, financiën, huisvestiging etc.
  Herkent u zich hierin? Hoe zorgen uw kleine scholen voor voldoende professionalisering/expertise? In hoeverre denkt u dat de kwaliteit van HRM en financieel management verbetert door het bovenschools te organiseren en waaruit blijkt dit?

  b. Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat grotere besturen het intern toezicht beter faciliteren, de formalisatie van het overleg sterker is en ze meer constructieve input krijgen van de belanghebbenden (ouders, leerlingen, docenten). Kleinere besturen hebben daarentegen meer moeite met de externe dialoog (bijv. afstemming met zorg- en maatschappelijke partners rond vve, armoedeaanpak, sport etc.).
  Herkent u zich hierin? Waarom lukt het grote besturen om dit beter te organiseren, denkt u? Ontvangt u signalen dat uw kleine scholen moeite ervaren bij de interne verantwoording of externe dialoog?

  c. Het beeld heerst dat er door grotere besturen monopolievorming kan optreden waardoor er in de regio weinig te kiezen valt voor zowel leerlingen/ouders als personeel.
  In hoeverre ervaart u spanning tussen gezamenlijkheid (samen onder 1 bestuur) versus het eigen gezicht van de afzonderlijke scholen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe wordt hiermee omgegaan?

  d. Het beeld heerst dat grotere besturen een grotere afstand hebben tot het primaire proces.
  In hoeverre ervaart u vanuit het bestuur een grotere afstand tot het primaire proces? Zo ja, is dit een nadeel? Hoe zorgt u voor genoeg feeling met het primaire proces? Hoe weet u wat er speelt in de dagelijkse praktijk op de werkvloer van docenten/leraren?

  e. Uit de literatuur blijkt dat grotere besturen een scherper zicht hebben op de onderwijskwaliteit en deze beter kunnen bewaken, doordat het onderwerp vaker wordt besproken met belanghebbenden en visitaties en/of audits vaker als instrument worden ingezet.
  Herkent u zich hierin? Kunt u kort toelichten hoe u zicht houdt op de onderwijskwaliteit en deze bewaakt?

f. Uit de literatuur blijkt dat de gemiddelde kosten per leerling op grotere scholen lager liggen dan op kleinere scholen.
Welke afwegingen spelen mee voor de instandhouding van kleine scholen? Bij PO: Speelt de kleine scholentoeslag daarin een rol? Hoe?

g. Het beeld heerst dat ouders en leerlingen bij grotere besturen minder betrokken zijn.
Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Zo nee, waarom is dit op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het?

- ***Klein bestuur en grote scholen***
  a. Uit de literatuur blijkt dat er bij kleinere besturen minder professionalisering en expertise is in de functies gerelateerd aan het primaire proces (aanstelling, ib-er/zoco, andere specialisten) en dat ze vaker specialistische taken uitbesteden.
  Herkent u zich hierin? Zo ja, Op welke terreinen (vooral)? Hoe zorgt u voor voldoende professionalisering/expertise (bijv. door samenwerking met andere scholen)? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het dan?
  b. Uit de literatuur blijkt dat kleinere besturen een minder scherp zicht hebben op de onderwijskwaliteit dan grote besturen. Grotere besturen bespreken het onderwerp vaker met belanghebbenden en zetten vaker visitaties en/of audits in als instrument.
  Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Op welke aspecten vooral? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het dan?
  c. Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat kleinere besturen het intern toezicht minder goed faciliteren, de formalisatie van het overleg minder sterk is en ze minder constructieve input krijgen van de belanghebbenden.
  Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Op welke aspecten vooral? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het dan?
  d. Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat kleinere besturen meer moeite hebben met het onderhouden van contacten buiten de school of met de omgeving op alle vlakken die wenselijk zijn (bijv. afstemming met zorg- en maatschappelijke partners rond vve, armoedeaanpak, sport etc.).
  Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Op welke aspecten vooral? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe onderhoudt u de contacten buiten de school of met de omgeving?
  e. Het beeld heerst dat er door grotere besturen monopolievorming kan optreden waardoor er in de regio weinig te kiezen valt voor zowel leerlingen/ouders als personeel.
  In hoeverre ervaart u spanning tussen gezamenlijkheid (samen onder 1 bestuur) versus het eigen gezicht van de afzonderlijke scholen? Zo ja, hoe wordt hiermee omgegaan? Zo nee, waarom niet?
  f. Het beeld heerst dat ouders en leerlingen bij grotere scholen minder betrokken zijn.
  Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Zo nee, waarom is dit op uw scholen niet van toepassing; hoe organiseert u het?

- ***Klein bestuur en kleine scholen***
  a. Uit de literatuur blijkt dat er bij kleinere besturen minder professionalisering en expertise is in de functies gerelateerd aan het primaire proces (aanstelling, ib-er/zoco, andere specialisten) en dat ze vaker specialistische taken uitbesteden.
  Herkent u zich hierin? Zo ja, Op welke terreinen (vooral)? Hoe zorgt u voor voldoende professionalisering/expertise (bijv. door samenwerking met andere scholen)? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het dan?

b. Uit de literatuur blijkt dat kleinere besturen een minder scherp zicht hebben op de onderwijskwaliteit en deze minder goed kunnen bewaken. Grotere besturen bespreken het onderwerp vaker met belanghebbenden en zetten vaker visitaties en/of audits in als instrument.
   Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Op welke aspecten vooral? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het dan?
c. Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat kleinere besturen het intern toezicht minder goed faciliteren, de formalisatie van het overleg minder sterk is en ze minder constructieve input krijgen van de belanghebbenden.
   Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Op welke aspecten vooral? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe organiseert u het dan?
d. Uit de literatuur blijkt (vooral in het po) dat kleinere besturen meer moeite hebben met het onderhouden van contacten buiten de school of met de omgeving (bijv. afstemming met zorg- en maatschappelijke partners rond vve, armoedeaanpak, sport etc.).
   Herkent u zich hierin? Zo ja, hoe gaat u hiermee om? Op welke aspecten vooral? Zo nee, waarom is dat op uw bestuur niet van toepassing; hoe onderhoudt u de contacten buiten de school of met de omgeving?

9. We zouden ook graag zicht krijgen op mogelijke alternatieven in het realiseren van de gewenste schaalgrootte.
   a. Vindt u dat andere besturen ook groter of kleiner zouden moeten worden?
   b. Is fusie de enige oplossing voor vergroting? Welke alternatieven zijn er voor fusie? Mogelijk ingaan op vrijblijvendheid van de samenwerking.
   c. Wat is ervoor nodig als al wel geprobeerd is om een fusie/ alternatief te realiseren, maar dat tot nu toe nog niet is gelukt?

10. Wilt u tot slot nog iets toevoegen of opmerken?

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 18 september 2020
In opdracht van het Ministerie van OCW