

Is er een economische reden voor een fusietoets in het onderwijs?

Ib Waterreus

De beste garantie voor een gevarieerd onderwijsaanbod voor ouders en leerlingen is dat zij kunnen kiezen tussen onderwijs van verschillende bestuurlijke aanbieders. Op dit moment hoeven scholen bij fusieplannen geen rekening te houden met de gevolgen voor de keuzevrijheid van ouders en leerlingen. Invoering van een fusietoets kan daar verandering in brengen. Het is echter nog onduidelijk of de fusietoets de bestuurlijke variëteit voldoende zal waarborgen. Daarnaast is het wenselijk om de mogelijkheden voor nieuwe toetreding te verruimen in die gevallen waar de bestuurlijke schaalvergroting al zover is voortgeschreden dat een fusietoets te laat komt.

1 Inleiding

Het Ministerie van OCW heeft op 28 augustus 2009 een wetsvoorstel om een fusietoets in te voeren in het onderwijs naar de Tweede Kamer gestuurd.¹ Doel van deze toets is om grip te krijgen op de schaalvergroting in het onderwijs en de keuzevrijheid van ouders en leerlingen te waarborgen. Onderwijsinstellingen die willen fuseren moeten in het vervolg een fusie-effectrapportage opstellen waarin aandacht wordt besteed aan nut en noodzaak van de fusie. Indien de medezeggenschapsraad akkoord gaat met het fusievoorstel wordt de fusie vervolgens ter beoordeling voorgelegd aan de minister van onderwijs.

In deze discussie worden verschillende vormen van schaalvergroting vaak door elkaar gehaald. Aan de ene kant is er de fysieke schaal, de grootte van de schoollocatie waar wordt lesgegeven. Aan de andere kant is er de bestuurlijke schaal, het niveau van het bevoegd gezag waar de besluitvorming plaatsvindt. In dit artikel staat de bestuurlijke schaalvergro-

¹ Ministerie van OCW (2009). Fusietoets ingediend bij de Tweede Kamer. Nieuwsbericht 28 augustus 2009.

ting centraal die de laatste jaren met name in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs heeft plaatsgevonden.

Dit artikel gaat in op de redenen voor een fusietoets en de te verwachten effecten van de toets in de voorgestelde vorm. Daartoe worden eerst de feiten op een rij gezet: wat zijn de bestuurlijke ontwikkelingen in de verschillende onderwijssectoren. Vervolgens wordt gekeken naar de voor- en nadelen van fusies. Tot slot wordt gekeken of een fusietoets een oplossing biedt voor het probleem en in hoeverre de door OCW voorgestelde vorm daaraan tegemoet komt.

2 De feiten: hoe vaak komen fusies voor? Waarom wordt gefuseerd²

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal besturen tussen 2000 en 2008. Daaruit blijkt dat bestuurlijke fusies zich de laatste jaren vooral in po en vo hebben voorgedaan. In mbo en hbo heeft al voor 2000 een grote fusiegolf plaatsgevonden. De duidelijke afname van het aantal gecombineerde po/vo besturen is waarschijnlijk het gevolg van de bestuurlijke verzelfstandiging van het gemeentelijk openbaar onderwijs, waarbij veelal gekozen is voor aparte schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs. Dit suggereert dat de voordelen van een bovensectorale samenwerking tussen po en vo in de meeste gevallen beperkt werden geacht. Ook de bestuurlijke samenwerking tussen andere sectoren neemt geen grote vlucht. Ook bij politici en onderwijsbestuurders bestaan dus twijfels over de meerwaarde van bovensectorale fusies.

Tabel 1 Ontwikkeling van het aantal besturen in het onderwijs 2000-2008

	2000	2004	2008
Bao (incl. sbao en (v)so)	1877	1471	1183
Bao/vo	74	31	21
Vo	316	287	278
Vo/mbo	28	27	27
Mbo	42	37	37
Mbo/hbo	1	1	3
Hbo	52	41	35
Wo	13	13	13

Tabel is gebaseerd op OCW (2009). Kerncijfers, 2004-2008. Den Haag: Ministerie van OCW. Inclusief de instellingen voor groen onderwijs (vallend onder categorie vo/mbo). Besturen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs zijn niet apart vermeld maar meegeteld bij de besturen van het basisonderwijs (bao).

² Deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op Onderwijsraad (2008).

Primair onderwijs: grotere besturen, gelijkblijvend aantal scholen. In het primair onderwijs begon de schaalvergroting in 1985 met de samenvoeging van kleuterscholen en lagere scholen tot basisscholen. Een belangrijk onderwijskundig motief daarbij was het bevorderen van een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen (Onderwijsraad 1982). Vanuit beleidsperspectief speelde daarnaast mogelijk ook een rol dat in die periode sprake was van sterk dalende leerlingaantallen in het lager onderwijs. De vorming van basisscholen bood een mogelijkheid om het aantal schoolsluitingen te beperken.

Vanaf 1991 werd verdere schaalvergroting afgedwongen door de opheffingsnorm te relateren aan de leerlingendichtheid per gemeente: kleine scholen werden daardoor alleen nog toegestaan op het platteland. Daarnaast werden tussen 1997 en 2002 bestuurlijke fusies financieel gestimuleerd door de ‘Stimuleringsbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling’. Bestuurlijke samenwerkingsverbanden van minimaal 10 scholen of 2000 leerlingen kwamen daarbij in aanmerking voor een jaarlijkse subsidie van 150.000 gulden (68.000 euro).³

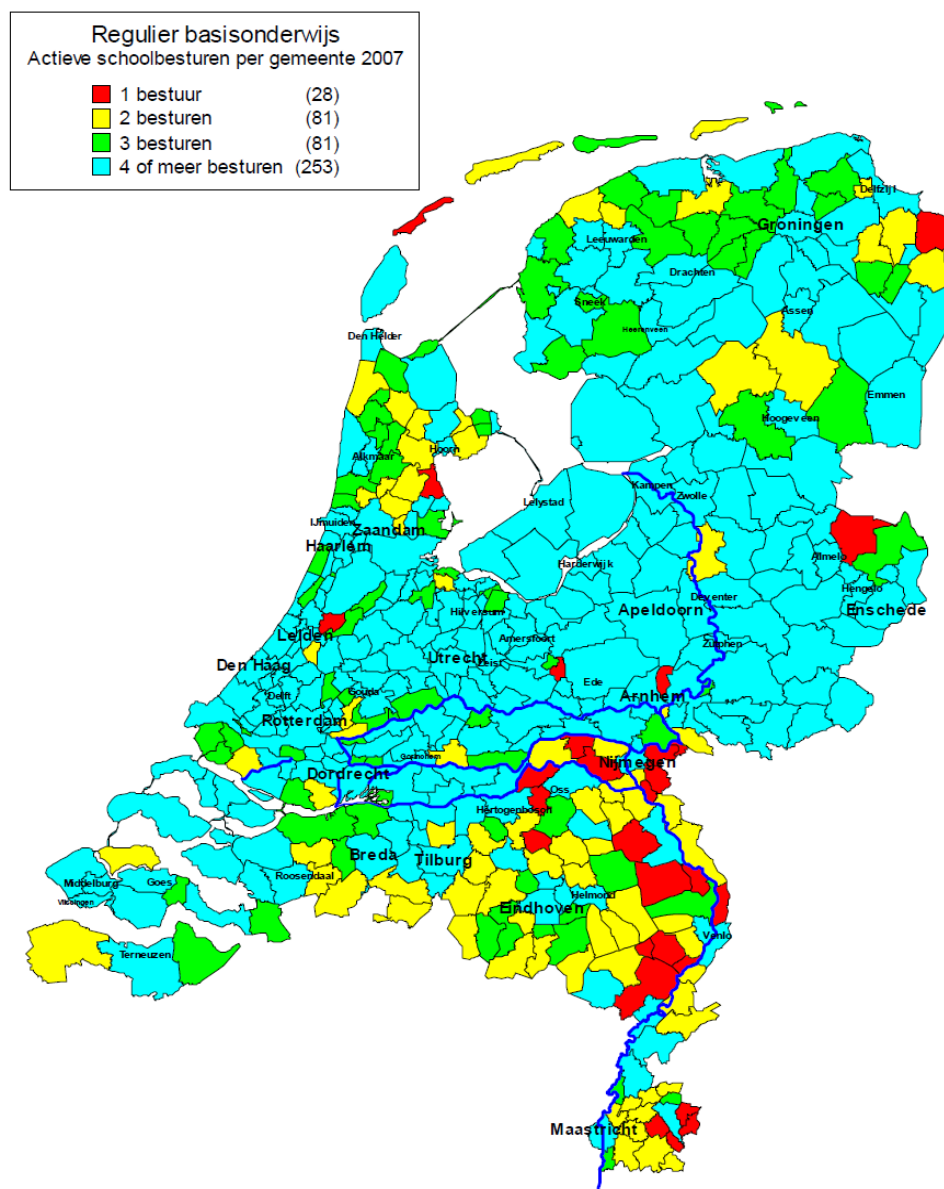
Mede daardoor is in de afgelopen tien jaar het aantal basisscholen nagenoeg gelijk gebleven, maar is het aantal besturen met een derde afgenomen. Het aantal basisscholen en de gemiddelde vestigingsgrootte is dan ook constant en ligt iets boven de 200 leerlingen. Circa 7% van de leerlingen zit op een vestiging met meer dan 500 leerlingen.⁴

De bestuurlijke variëteit in het primair onderwijs lijkt in de meeste gemeenten op dit moment nog voldoende gegarandeerd. Het aantal besturen is tussen 2000 en 2008 weliswaar fors gedaald, maar in de meeste gevallen gaat het daarbij om fusies tussen scholen van dezelfde denominatie (bijvoorbeeld, openbaar, rk of pc) zodat binnen de meeste gemeenten nog steeds besturen van verschillende denominaties actief zijn, en vaak zelfs nog meerdere besturen per denominatie: in de meeste gemeenten zijn vier besturen of meer actief. Figuur 1 laat een overzicht zien van het aantal actieve schoolbesturen per gemeente in 2007.

³ Beleidsregel Stimuleringsbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling primair onderwijs van 4 april 1997 (Gele katern 11 van 16 april 1997).

⁴ Ministerie van OCW (2004). Brief aan de Tweede Kamer met antwoorden op vragen van leden betreffende schoolgrootte, 16 maart 2004, kenmerk VO/B&B/2004/7408.

Figuur 1 Actieve schoolbesturen per gemeente in het basisonderwijs (2007)



Voor zover ouders zich bij de keuze beperken tot scholen binnen één denominatie zal vaker sprake zijn van bestuurlijke monopolievorming. In de praktijk lijkt de voorkeur van ouders voor een school van een specifieke richting zoals openbaar, rk of pc af te nemen (Herweijer en Vogels 2004).

Uitzonderingen zijn bepaalde denominaties zoals gereformeerde en islamitische scholen.

Een ontwikkeling die meer zorgen baart is de groei van het aantal gemeenten waar het gehele basisonderwijs fuseert tot één samenwerkingsbestuur, ook wanneer daarvoor niet direct een demografische noodzaak lijkt te bestaan (Onderwijsraad 2008).⁵ Voorbeelden van dergelijke gemeenten met één bestuur zijn Landgraaf, Venray en Wijchen. In die gemeenten is sprake van bestuurlijk monopolie, zodat ouders alleen de mogelijkheid hebben om te kiezen voor een school van dat bestuur. Wanneer ouders zich niet kunnen vinden in de visie van het bestuur zijn zij gedwongen om te verhuizen of hun kind naar een school in een andere gemeente te laten reizen. Een schoolbestuur met een monopoliepositie heeft bovendien weinig prikkels om het onderwijsaanbod aan te passen aan de wensen van ouders.

In reactie op de invoering van lumpsumbekostiging in 2006 is sprake van een voortgaande bestuurlijke fusiebeweging in het primair onderwijs, zodat de bestuurlijke schaal in het primair onderwijs naar verwachting nog verder zal toenemen. Belangrijkste redenen hiervoor zijn de (financiële) risico's die gepaard gaan met autonomievergroting. Daarbij dragen kleine schoolbesturen hun taken over aan grotere besturen met een professioneel bureau. Deze besturen met hun bureaus zijn vaak beter in staat om de complexere wordende administratie te verzorgen en de bijbehorende financiële risico's af te dekken

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

Voortgezet onderwijs: minder besturen en categorale vestigingen. In het vo heeft in de afgelopen decennia zowel fysieke als bestuurlijke schaalvergroting plaatsgevonden. Vanaf 1992 werd de vorming van scholengemeenschappen met minimaal 360 leerlingen sterk gestimuleerd; categorale scholen konden slechts blijven bestaan indien zij meer dan 240 leerlingen hadden. De vorming van scholengemeenschappen werd ook

⁵ Volgens cijfers van het Cfi is het aantal gemeenten waar alle scholen onderdeel zijn van één bestuur in tien jaar gestegen van 25 naar 28, ondanks het feit dat tegelijkertijd gemeentelijke herindelingen hebben plaatsgevonden waardoor eerder een afname te verwachten zou zijn geweest.

financieel gestimuleerd. Daarnaast heeft de invoering van de lumpsumbestorting in het voortgezet onderwijs bijgedragen aan een verdere bestuurlijke schaalvergroting.

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

In het voortgezet onderwijs zijn deze schaalvoordelen nog wat groter dan in het primair onderwijs doordat voor alle vakken verschillende docenten nodig zijn. Om die reden is een zekere fysieke en bestuurlijke schaalvergroting niet altijd te vermijden. De financiële risico's als gevolg van de lumpsumfinanciering kunnen een prikkel vormen tot (bestuurlijke) schaalvergroting. Dit geldt echter ook voor de administratieve lasten van het aanvragen van aanvullende geoordeelde subsidies buiten de lumpsum.

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

Ook bestaan grote verschillen in vestigingsgrootte: de gemiddelde vestigingsgrootte is ruim 700 leerlingen. De helft van de leerlingen heeft echter les op een vestiging met meer dan 1000 leerlingen en 5% zelfs op een vestiging met meer dan 2000 leerlingen.⁶

Bij de bestuurlijke schaalvergroting in het vo gaat het net als in het po vaak om fusies tussen scholen van eenzelfde denominatie, zodat de bestuurlijke variëteit gewaarborgd blijft, maar ook hier neemt het aantal gemeenten waar alle scholen onder één samenwerkingsbestuur vallen toe. In kleinere gemeenten is het voorstelbaar dat het leerlingaantal te klein is voor meerdere scholen maar er zijn ook grotere gemeenten waar slechts één schoolbestuur actief is. Voorbeelden van grotere gemeenten met

⁶ Ministerie van OCW (2004). Brief aan de Tweede Kamer met antwoorden op vragen van leden betreffende schoolgrootte, 16 maart 2004, kenmerk VO/B&B/2004/7408.

slechts één vo-schoolbestuur zijn Deventer, Lelystad, Maastricht, Roermond en Venlo (Onderwijsraad 2008).⁷

Ook in gemeenten met meerdere schoolbesturen is soms sprake van een sterke bestuurlijke concentratie. In Arnhem zijn bijvoorbeeld vier schoolbesturen actief, maar twee daarvan betreffen relatief kleine scholen (een gereformeerde scholengemeenschap en een instelling met alleen VBO en LWO), zodat voor de meeste leerlingen en leraren de facto de keuze beperkt is tot twee grote schoolbesturen (Onderwijsraad 2008).

Voorlopig lijkt het eind van de bestuurlijke schaalvergroting nog niet in zicht. Scholen die zich lijken te onttrekken aan de bestuurlijke schaalvergroting zijn de categorale gymnasia. De groeiende populariteit van deze gymnasia lijkt mede het gevolg van een voorkeur van ouders voor kleinschalige scholen. Tegelijkertijd is het gemiddeld aantal leerlingen van de gymnasia gestegen van 300 in de jaren zeventig tot 700 in 2006. In totaal hebben de gymnasia circa 25.000 leerlingen.⁸ Wel is het aantal categorale gymnasia tussen 1993 en 2005 gedaald van 44 naar 39 als gevolg van de nagestreefde schaalvergroting (Bronneman-Helmers 2008).

Overigens maken veel categorale gymnasia ook deel uit van een groter bestuurlijk verband, omdat zij vaak van oudsher onderdeel waren van het gemeentelijk openbaar onderwijs. Bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs gaan sommige gymnasia door als zelfstandige éénpitter, terwijl andere deel gaan uitmaken van een breder lokaal of regionaal bestuur. Om als éénpitter toch te kunnen profiteren van administratieve schaalvoordelen hebben zes zelfstandige gymnasia zich bijvoorbeeld aangesloten bij de Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia (OSZG)

Sommige gymnasia die deel uitmaken van een groter lokaal bestuurlijk verband zouden zich daarvan ook willen losmaken en aansluiting willen zoeken bij de landelijke OSZG. Recent heeft bijvoorbeeld een groep ouders van leerlingen van een gymnasium in Zwolle een verzoek tot verzelfstandiging ingediend bij het bestuur van het (verzelfstandigde) gemeentelijk openbaar onderwijs omdat dit bestuur teveel overheadkosten zou inhouden en de samenwerking met de andere schooltypen in het bestuur weinig meerwaarde zou bieden.⁹

⁷ Cijfers van Cfi voor het vo laten zien dat tussen 1998 en 2007 het aantal gemeenten waar geen enkel schoolbestuur actief is is gestegen van 109 naar 120 en het aantal gemeenten waar één schoolbestuur actief is is gestegen van 167 naar 177.

⁸ Gymnasia overvol door toenemende populariteit, Elsevier.nl, vrijdag 3 maart 2006.

⁹ Zie bijvoorbeeld het artikel 'Gymnasia verzetten zich tegen grote dure besturen', NRC Handelsblad 12 juni 2009.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie: bestuurlijke en organisatorische schaalvergroting. Met de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in 1996 zijn verschillende scholen voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie opgegaan in grote regionale opleidingscentra (ROC's) en agrarische opleidingscentra (AOC's). Sindsdien hebben zich de nodige organisatorische en bestuurlijke fusies voorgedaan, en het einde daarvan lijkt nog niet in zicht. Het totaal aantal mbo-instellingen lag in de laatste jaren rond de 60, waaronder ruim 40 ROC's en 13 vakinstellingen. In veel gevallen vormen de ROC's regionale monopolies, met name buiten de Randstad.

Een recente trend zijn samenwerkingsverbanden tussen vo en mbo in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, zoals experimenten met een doorlopend traject vmbo-mbo-2. Alle AOC's bieden van oudsher zowel vmbo als mbo opleidingen aan. Dit geldt inmiddels ook voor acht ROC's. Vijf daarvan zijn gefuseerd met brede scholen voor voortgezet onderwijs (net als twee AOC's). In slechts één geval is sprake geweest van fusies met een hbo-instelling. Verder is één ROC uitgegroeid tot een conglomeraat dat niet alleen onderwijs op verschillende niveaus aanbiedt maar ook kinderopvang, welzijn en sport.¹⁰

Tussen 2001 en 2006 is het aantal grote bve-instellingen (met meer dan 10.000 leerlingen) gestegen van 17 naar 20, ten koste van het aantal middelgrote instellingen (5000-10.000 leerlingen). Het aantal kleine instellingen (minder dan 5000 leerlingen) is met 26 gelijk gebleven (Ministerie van OCW 2007). In totaal hebben de bve-instellingen meer dan 1000 vestigingen, zodat het gemiddeld aantal deelnemers per lokatie onder de 500 ligt. Tussen opleidingen bestaan echter grote verschillen in deelnemersaantal.

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

In het hoger beroepsonderwijs heeft in de afgelopen decennia een sterke schaalvergroting plaatsgevonden. Tussen 1999 en 2006 is het aantal instellingen verder gedaald van 56 naar 41 instellingen en is het gemiddelde aantal studenten gestegen van 5.200 naar ruim 8.700. Deze instellingen bestaan echter vrijwel altijd uit meerdere opleidingen (vaak op verschillende

¹⁰ Gebaseerd op informatie van websites van de ROC's en AOC's die staan vermeld op www.mboraad.nl (15 juli 2009).

locaties, soms geconcentreerd op een campus). Navraag bij de hbo-raad leert dat cijfers over de grootte van vestigingen helaas niet beschikbaar zijn. In het hoger beroepsonderwijs lijkt de fusiegolf voorlopig tot stilstand gekomen.

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

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

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

Conclusie. De schaalvergroting in po, vo en mbo is nog niet ten einde, zij het dat het accent nu vooral ligt op bestuurlijke schaalvergroting en minder op (verdere) schaalvergroting van de voorzieningen (met uitzondering van het mbo). Daarbij gaat het in de meeste gevallen om fusies binnen een denominatie zodat een zekere mate van bestuurlijke variëteit gewaarborgd blijft. Op een aantal plaatsen is echter sprake van lokale bestuurlijke monopolies in po en vo door de vorming van samenwerkingsbesturen. In het hoger onderwijs lijkt het proces van bestuurlijke schaalvergroting dat zich met name in het hbo heeft voorgedaan voorlopig ten einde.

3 Wat zijn de voor- en nadelen van fusies in het onderwijs

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de overheid de afgelopen decennia met succes schaalvergroting in het onderwijs heeft gestimuleerd. In alle onderwijssectoren is het aantal instellingen afgenomen. De achterliggende gedachte daarbij was dat door bestuurlijke fusies onderwijskundige en financiële schaalvoordelen vielen te behalen. Daarbij heeft men lange tijd vooral oog gehad voor de voordelen en minder voor de mogelijke nadelige effecten, bijvoorbeeld op de keuzevrijheid.

Tegelijkertijd is de laatste decennia in vrijwel alle onderwijssectoren de autonomie van instellingen de laatste decennia vergroot.

Deze vergroting van de financiële en arbeidsvoorwaardelijke speelruimte maakt het enerzijds makkelijker voor scholen om onderwijs op maat te organiseren en de ondersteuning en het personeelsbeleid te professionaliseren. Anderzijds hebben autonome scholen te maken met forse financiële risico's die vragen om bestuurlijke grootschaligheid, waardoor bijvoorbeeld de vorming van gezamenlijke risicofondsen mogelijk is.

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de Nederlandse empirische literatuur, daarna worden de theoretische voor- en nadelen van bestuurlijke fusies onder de loep genomen, aangevuld met ervaringen uit het onderwijs.

Studies naar bestuur, organisatie en bekostiging van onderwijs. De economische literatuur over het bestuur, de organisatie en de bekostiging van het Nederlandse onderwijs is beperkt. Recent zijn twee Nederlandse onderzoeken gedaan naar het effect van concurrentie op de kwaliteit van het onderwijs. Dijkgraaf e.a. (2008) vinden voor het voortgezet onderwijs geen effect van het aantal concurrerende scholen in de buurt van een schoollocatie op het onderwijsrendement. Onderzoek voor het basisonderwijs suggereert dat concurrentie een klein positief effect heeft op de Cito-scores (gecorrigeerd voor de achtergrond van leerlingen). Deze laatste studie van Koning en Noailly (2009) houdt bovendien rekening met de mogelijkheid van omgekeerde causaliteit: het is namelijk denkbaar dat in bepaalde steden de goed presterende scholen weinig concurrentie hebben omdat zij in het verleden de slecht presterende scholen hebben weggeconcurrereerd. Om voor deze vorm van mogelijke endogeniteit te corrigeren gebruiken de onderzoekers de afstand tot het centrum van een stad als variabele in een instrumentschatting van het effect van concurrentie op kwaliteit. Deze variabele is daarvoor geschikt omdat scholen in het centrum van een stad per definitie meer concurrerende scholen in de buurt hebben, terwijl deze vestigingslocatie op zich geen relatie heeft met de kwaliteit.

Koning en Noailly vinden wel dat de grootte van het schoolbestuur een negatief effect heeft op de behaalde Cito-score. Zij kunnen hierbij echter niet uitsluiten dat sprake is van omgekeerde causaliteit, bijvoorbeeld doordat slecht presterende scholen alleen in stand kunnen worden gehouden doordat zij zich hebben aangesloten bij een groter schoolbestuur.

Een beperking van beide studies is dat zij ervan uitgaan dat alle scholen met elkaar concurreren, ook als zij onder hetzelfde bestuur vallen. In de praktijk kunnen scholen die onder hetzelfde bestuur vallen bijvoorbeeld leerlingen onderling verdelen. Verder hebben docenten een aanstelling bij een bestuur en niet bij een school en kunnen zij dus tussen scholen van

hetzelfde bestuur rouleren (bijvoorbeeld wanneer een school leerlingen verliest ten gunste van een andere school).

Ook beslist het bestuur over de allocatie van middelen. Hoewel de overheid de bekostiging formeel toedeelt aan scholen, bepaalt het bestuur hoe de middelen uiteindelijk verdeeld worden over de scholen en welke reserves worden aangehouden. Op die manier kunnen besturen tijdelijke fluctuaties in leerlingenaantallen opvangen maar ook structurele kruissubsidiëring toepassen, bijvoorbeeld om kleine scholen in stand te houden. Omdat onderzoekers in de meeste gevallen niet beschikken over deze informatie blijft onduidelijk hoe de prestaties van scholen zich verhouden tot de input die zij hebben ontvangen.

Theoretische voor- en nadelen van bestuurlijke fusies en ervaringen uit de praktijk. Tabel 2 geeft een overzicht van de theoretische voor- en nadelen van bestuurlijke fusies. Daarbij kunnen vier typen effecten worden onderscheiden: effecten op het onderwijsaanbod, het personeelsbeleid, het beleidsvoerende vermogen en de financiën. Hieronder zullen de effecten op deze vier categorieën kort worden toegelicht.

Tabel 2 Theoretische voor- en nadelen van bestuurlijke fusies

Mogelijke voordelen	Mogelijke nadelen
Verbreding onderwijsaanbod, mogelijkheden tot maatwerk	Beperking van keuzemogelijkheden van ouders en bijbehorende prikkels tot innovatie voor scholen
Professionalisering personeelsbeleid	Interne overplaatsing van slecht functionerende docenten; beperking van keuzemogelijkheden voor docenten (monopsonie)
Groter beleidsvoerend vermogen: professionaliteit/expertisebundeling	Toenemende afstemmingskosten; risico van zelfverrijking en imperiumgedrag
Meer financiële armslag: risicospreiding en grotere investeringscapaciteit	Suboptimale verdeling van middelen bij gebrek aan externe prikkels door uitschakeling concurrentie

Onderwijsaanbod. Een van de meeste gebruikte argumenten bij onderwijsfusies zijn de horizontale schaalvoordelen die daarbij kunnen worden geboekt. Horizontale schaalvoordelen doen zich voor wanneer organisaties hun productie uitbreiden (bijvoorbeeld doordat een school fuseert met een andere school in dezelfde onderwijssector). Dergelijke fusies vergroten de efficiëntie zolang daardoor de kosten per leerling kunnen worden verlaagd en een minimaal efficiënte schaal wordt bereikt.

In het basisonderwijs zijn schaalvoordelen een gevolg van het feit dat aan elke locatie vaste kosten verbonden zijn, zoals een vestigingsdirecteur. Daarnaast moeten groepen worden georganiseerd op basis van (combinaties) van de acht klassen waarover leerlingen verdeeld zijn. Om die reden zijn scholen met minder dan 125 leerlingen weinig efficiënt en is sprake van schaalvoordelen tot in ieder geval 300 leerlingen. Vanaf 550 leerlingen kampen alle scholen met schaalnadelen (Blank e.a. 2007a). Deze bevinding komt aardig overeen met de uitkomst van een internationale metastudie van Leithwood en Jantzi (2009) dat po-scholen een maximale vestigingsgrootte zouden moeten hebben van 500 leerlingen (en 300 op een school met vooral achterstandsleerlingen).

In het voortgezet onderwijs biedt een grotere schaal mogelijkheden tot verbreding van het onderwijsaanbod en maatwerk voor individuele leerlingen. Voorbeelden daarvan zijn extra vakken, betere interne doorstroommogelijkheden en de inzet van gespecialiseerde docenten en ondersteuning. Ook hier zijn schaalvoordelen kleiner voor scholen met achterstandsleerlingen. Volgens Leithwood en Jantzi (2009) zou de maximale vestigingsgrootte rond de 1000 leerlingen liggen en rond de 600 voor achterstandsscholen. In het Nederlandse voortgezet onderwijs vinden Blank e.a. (2007b) bijvoorbeeld dat schaalvoordelen in categorale vwo-scholen minder snel afnemen dan in categorale vmbo-scholen.

Daarnaast is de minimale efficiënte schaal groter in vwscholengemeenschappen. Dit is echter een logisch gevolg van het brede onderwijsaanbod dat nodig is om de verschillende niveaus in een dergelijke school te bedienen. Navraag bij een aantal vo-bestuurders leert dat (gegeven de huidige bekostigingsstructuur) de minimale schoolgrootte circa 1000 leerlingen bedraagt en dat onderwijs op kleinschaligere locaties alleen goed mogelijk is binnen een groter bestuurlijk verband met minimaal enkele duizenden leerlingen (Onderwijsraad 2008).¹¹

In het mbo vallen als gevolg van hogere investeringen in infrastructuur en een grotere variatie in het aanbod naar richting en niveau meer schaalvoordelen te behalen dan in het voortgezet onderwijs. Een voorzichtige verkenning van schaalvoordelen in het mbo in de eerste jaren na invoering van de regionale opleidingscentra suggereerde dat de optimale grootte van een instelling tussen de 2500 en de 4500 deelnemers zou liggen. Daarnaast zouden vooral synergievoordelen bestaan tussen economisch en technisch beroepsonderwijs en minder met opleidingen in zorg en educatie (Van Ingen 2003).

¹¹ Dit kwam naar voren in een panelbijeenkomst met vijf bestuurders uit het voortgezet onderwijs.

In het hoger onderwijs zijn de grootste schaalvoordelen te verwachten. Laband en Lenz (2003) vinden dat bij meer dan 3100 studenten de eerste schaalnadelen kunnen optreden. Het feit dat hoger onderwijsinstellingen in de praktijk een stuk groter zijn kan worden verklaard doordat daarnaast scopevoordelen bestaan. Deze voordelen ontstaan wanneer verschillende activiteiten elkaar versterken. In het wo is de combinatie van onderzoek en onderwijs daarvan een goed voorbeeld. Grote universiteiten kunnen daarom zeer kostenefficiënt zijn: schattingen van een efficiënte schaal lopen echter uiteen van 12.000 tot 31.000 studenten, afhankelijk van het type instelling (Patterson 2000).

Een kanttekening bij de genoemde studies is dat grote problemen bestaan bij het meten van zowel de inputs als de outputs, zodat bepaling van de optimale schaal een hachelijke zaak is. De aanwezigheid van schaalvoordelen geeft besturen echter een duidelijke fusieprikkel om kosten te besparen.

Aan horizontale fusies kunnen echter ook nadelige effecten gebonden zijn zoals een beperking van de keuzevrijheid voor deelnemers en ouders (bijvoorbeeld als gevolg van monopolievorming). Dit zorgt ervoor dat de prikkels voor scholen om te innoveren afnemen. De directe koppeling van de bekostiging aan het aantal leerlingen betekent dat scholen een sterke prikkel hebben om met elkaar te concurreren om leerlingen. Deze prikkel wordt enigszins beperkt doordat populaire scholen vaak een beperkte capaciteit hebben en niet altijd kunnen of willen uitbreiden. Bijvoorbeeld omdat de gemeente niet voorziet in de gewenste huisvesting of omdat een schoolbestuur ook minder populaire vestigingen in stand wil houden.

In reactie op de toegenomen autonomie van scholen en de bijbehorende toegenomen concurrentie zijn scholen in het voortgezet onderwijs zich de afgelopen decennia steeds sterker gaan profileren, bijvoorbeeld door het aanbieden van tweetalig onderwijs, technasia, speciale kunst-, science- en sportklassen etc. Fusies worden vaak gemotiveerd met het argument dat dit dergelijke maatwerkactiviteiten mogelijk maakt. Het is echter de vraag of scholen ook zo gevoelig zullen blijven voor de wensen van ouders en deelnemers wanneer zij verzekerd zijn van een vaste leerlingestroom.

Zo is het opvallend dat er geen categorale gymnasia bestaan in grote steden als Eindhoven, Tilburg, Maastricht, Enschede, Almere en Lelystad. Men kan zich afvragen in hoeverre dit te maken heeft met het ontbreken van een vraag bij ouders of het ontbreken van prikkels voor de dominante schoolbesturen in die steden. Daarnaast zijn er ook wettelijke regelingen die het bemoeilijken om bijvoorbeeld een nevenvestiging te openen. In het vo moet daarover overeenstemming worden bereikt met scholen in de om-

geving in het kader van het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen.¹² In het hoger onderwijs kan het starten van een nevenvestiging worden afgevoerd op grond van de beleidsregel macrodoelmatigheid.¹³

Bij verticale fusies tussen verschillende onderwijssectoren (bijvoorbeeld po en vo) kunnen zich in theorie verticale schaalvoordelen voordoen door een grotere efficiency. Daar staat tegenover dat verticale integratie naast een verminderde prikkel tot innovatie ook kan leiden tot een vermindering van de flexibiliteit en keuzevrijheid. Het wordt voor ouders en deelnemers gemakkelijker om door te stromen tussen scholen die vallen onder hetzelfde schoolbestuur, maar tegelijkertijd wordt de drempel hoger om over te stappen naar een school van een ander schoolbestuur. Dit geldt in het bijzonder voor versnelde trajecten, waarbij bijvoorbeeld wordt geëxperimenteerd tussen vmbo en mbo en in sommige gevallen geen vmbo-diploma meer wordt verstrekt (Onderwijsraad 2009).

Personeelsbeleid. De kwaliteit van docenten is een van de belangrijkste factoren voor de kwaliteit van het onderwijs en het belonings- en personeelsbeleid spelen hierbij een belangrijke rol (zie bijvoorbeeld Rivkin e.a. 2005; Clotfelter e.a. 2007 en Waterreus 2007). Wanneer bestuurlijke schaalvergroting bijdraagt aan professionalisering van het personeelsbeleid vallen daarom belangrijke efficiencyvoordelen te behalen. Voorwaarde hiervoor is dat grotere schoolbesturen er in slagen om docenten beter te selecteren en slecht functionerende docenten te ontslaan. Ook hierbij lijken schaalvoordelen mogelijk tot een bepaalde minimale efficiënte schaal te worden bereikt. Het is bijvoorbeeld gemakkelijker om gespecialiseerde docenten voor kleine vakken aan te trekken wanneer een aanstelling op verschillende locaties van hetzelfde bestuur kan worden gecombineerd.

Daar staat tegenover dat bestuurlijke schaalvergroting ook negatieve effecten op het personeelsbeleid kan hebben. Afzonderlijke scholen kunnen bijvoorbeeld door het bestuur worden opgezaagd met een docent die overbodig is geworden op een andere school.¹⁴ Indien een goed en een slecht presterende school deel uitmaken van hetzelfde bestuur zal uitbreiding van de ene school ten koste van de andere gaan. Bovendien betekent

¹² Zie bijvoorbeeld CFI (2008). Regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs., 11 juli 2008. Internet; www.cfi.nl.

¹³ Per 1 augustus 2009 is deze regel aangepast en de uitvoering overgedragen aan een commissie Macrodoelmatigheid, zie Ministerie van OCW (2009). Brief aan de Tweede Kamer over beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs, 17 juni 2009, kenmerk HO&S/BS/2009/118879.

¹⁴ Dit werd bijvoorbeeld naar voren gebracht door een vertegenwoordiger van de Onderwijsconsumentenorganisatie (OCO) tijdens een onderwijscafé over fusies in het onderwijs in Den Haag op 16 juni 2009.

dit dat docenten van de ene school naar de andere verhuizen, omdat zij een bestuursaanstelling hebben. Ook dit nadeel wordt groter naarmate een schoolbestuur minder concurrentieprikkels ondervindt.

In dat geval heeft een schoolbestuur niet alleen een monopoliepositie richting ouders, maar ook een monopsoniepositie richting docenten. Gegeven de specifieke investeringen die nodig zijn om een bevoegdheid als docent te behalen en de beperkte mogelijkheden om die specifieke kennis buiten het onderwijs te verzilveren kan de marktmacht van scholen redelijk groot zijn, met name voor oudere docenten. (Ransom en Sims 2009).

Beleidsvoerend vermogen. Bestuurlijke schaalvergroting maakt het mogelijk om het bestuur te professionaliseren en de benodigde expertise te ontwikkelen die nodig is voor strategisch beleid en om bijvoorbeeld te kunnen onderhandelen met gemeenten (over huisvesting). Schoolbesturen geven daarbij aan dat schaalvergroting in het onderwijs en in het lokale bestuur vaak gelijk opgaan.¹⁵ Met name gemeenten, maar ook veel schoolbesturen, geven blijk van een voorkeur voor een beperkt aantal gesprekspartners op het gebied van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting. Het opereren op een vergelijkbare bestuurlijke schaalgrootte kan dat vergemakkelijken. Gemeentelijke herindelingen kunnen op die manier ook aanzetten tot bestuurlijke fusies in het onderwijs. Eénpitters blijken soms van de kant van gemeenten druk te ervaren om te fuseren, terwijl omgekeerd grote schoolbesturen het juist lastig vinden om zaken te moeten doen met verschillende gemeenten. Zij hebben bijvoorbeeld een voorkeur voor doordecentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting van de gemeenten naar het schoolbestuur. In dat geval kan een schoolbestuur zelf nieuwbouwplannen maken en is daarbij niet meer afhankelijk van de gemeente.

Er zijn grenzen aan het aantal vestigingen dat een bestuur efficiënt kan beheren. Naar het optimale aantal locaties in het onderwijs is echter nog nauwelijks onderzoek gedaan. Het valt te verwachten dat dit mede zal afhangen van de schoolsoort en verschillen tussen locaties. In andere sectoren zijn dergelijke studies overigens wel verricht, een optimale elektriciteitsproducent zou bijvoorbeeld circa 10 locaties efficiënt kunnen besturen (Schenk 2007).

Het is bovendien de vraag of de bestuurders de juiste prikkels hebben om te stoppen met schaalvergroting wanneer het optimum is bereikt. Net als bij fusies in andere sectoren bestaat het risico van overschatting van de voordelen en onderschatting van de nadelen. Fusies schakelen de concur-

¹⁵ Dit kwam zowel naar voren in gesprekken met een voormalig voorzitter van het éénpittersplatform en een bovenschools manager van 15 scholen in 5 gemeenten als in een panelbijeenkomst met negen bestuurders uit po, vo en mbo (Onderwijsraad, 2008).

rentie uit en verkleinen de financiële risico's voor de organisatie (Onderwijsraad 2005). Baarsma (2008) wijst op het risico dat fusies onderdeel kunnen zijn van zelfverrijking en imperiumgedrag, doordat de beloning en de status van bestuurders vaak gekoppeld zijn aan de omvang van de organisatie. Een dergelijke beloningsgedreven fusiestrategie kan nog versterkt worden door de angst om zelf overgenomen te worden. Ook wijst Baarsma erop dat fusies de mogelijkheden tot vergelijking van de prestaties van verschillende instellingen ('benchmarking') verminderen.

Financiën. In het voortgezet onderwijs wordt bestuurlijke fusie vaak genoemd als oplossing voor de financiële risico's die scholen lopen en om innovatie en (didactische) diversiteit om vestigingsniveau mogelijk te maken. Besturen in het vo, bijvoorbeeld financieel, bijspringen wanneer een bepaalde vestiging tijdelijke problemen heeft. In het algemeen streven besturen ernaar dat vestigingen zich op de lange termijn financieel zelf kunnen redden. Tegelijkertijd geeft een aantal besturen echter ook toe dat zij structureel middelen realloceren van havo/vwo-afdelingen naar bepaalde vmbo-afdelingen, omdat zij die anders niet (allemaal) in stand zouden kunnen houden, terwijl zij dat wel als hun maatschappelijke taak zien. Dit suggereert een mogelijke onevenwichtigheid in de bekostiging (Onderwijsraad 2008).

Als het gaat om de financiële risico's bestaat bovendien een verschil tussen het perspectief van de school en het stelsel als geheel. Afzonderlijke organisaties kunnen beter aan risicospreiding doen wanneer hun schaal toeneemt, daar staat tegenover dat de risico's voor het stelsel als geheel groter worden wanneer meer middelen in minder handen zijn. De potentiële schade van een verkeerde investeringsbeslissing door een groot schoolbestuur is immers groter.¹⁶

De invoering van de lumpsum heeft ertoe geleid dat scholen reserves moesten gaan aanhouden waardoor minder middelen rechtstreeks voor het onderwijs beschikbaar kwamen. In sommige gevallen heeft dit geleid tot excessieve reservevorming bij scholen. Dit was een belangrijke aanleiding voor de instelling van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (beter bekend als de Commissie Don), die in het najaar van 2009 advies uitbrengt.

Tot slot kunnen in theorie scopevoordelen worden behaald door diversificatie, bijvoorbeeld door fusies met andere maatschappelijke organisaties zoals kinderopvang of welzijn. Op die manier kan een organisatie risico's

¹⁶ Zie bijvoorbeeld 'Beurspaniek kost scholen miljoenen', in NRC Handelsblad van 17 juli 2009, waaruit blijkt dat twee grote onderwijsinstellingen vorig jaar miljoenen euro's verloren hebben op hun beleggingen.

afdekken (bijvoorbeeld van fluctuerende leerlingaantallen) of op een goedkope manier combinaties van dienstverlening aanbieden (bijvoorbeeld naschoolse opvang). In de praktijk blijken dergelijke sectoroverschrijdende organisaties vaak moeilijk bestuurbaar te zijn en vragen zij extra coördinatiestructuren. Meestal lijken de opbrengsten van diversificatie niet op te wegen tegen de kosten (Schenk 2007).

Conclusie. Het voorgaande laat zien dat er zowel valide argumenten voor als tegen bestuurlijke fusies bestaan. Helaas is weinig empirisch onderzoek beschikbaar naar de optimale bestuurlijke schaal in het onderwijs. Of een fusie per saldo voordelig of nadelig uitvalt zal afhangen van de specifieke situatie (en sector). Op grond van de literatuur en ervaringen in de praktijk kunnen wel de volgende conclusies worden geformuleerd.

- Het risico dat fusies nadelig uitpakken wordt groter naarmate de bestuurlijke keuzevrijheid voor ouders (en docenten) kleiner wordt.
- Het risico dat de afstemmingskosten sterker toenemen dan de baten neemt toe naarmate de fusie meer ongelijksoortige onderdelen omvat (zoals bij sectoroverstijgende fusies).

4 Biedt invoering van een fusietoets een goede oplossing?

Het kabinet heeft besloten tot het invoeren van een fusietoets om de bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs af te remmen. Deze paragraaf gaat in op de vraag of invoering van een fusietoets wenselijk is of dat betere alternatieven denkbaar zijn. Vervolgens wordt bekeken in hoeverre de door het kabinet voorgestelde fusietoets geschikt is om de geconstateerde problemen op te lossen.

Alternatieven: opting out, nieuwe toetreding en schaalgerelateerde bekostiging. Blank (2009) vraagt zich af in hoeverre invoering van een fusietoets noodzakelijk is en of er geen eenvoudiger alternatief mogelijk is. Hij stelt voor om de bekostigingsprijkkels voor scholen te veranderen en scholen (in plaats van de schooloverstijgende besturen) weer zelf over de middelen te laten beschikken. In dat geval zouden scholen zelf kunnen bepalen of en zo ja aan welk schoolbestuur zij bijvoorbeeld taken op het terrein van overhead, politiek-bestuurlijk overleg en risicodeling uitbesteden.

In feite bestaat een dergelijk model al: het is een optie voor éénpitters die overwegen om een vorm van bovenschoolse samenwerking aan te gaan. De eerder genoemde samenwerkende zelfstandige gymnasia werken

bijvoorbeeld volgens een dergelijk model. Voor het uitbesteden van administratieve taken en gezamenlijke inkoop, kan dit waarschijnlijk een doelmatige oplossing zijn. Het is echter de vraag of een dergelijke vrijblijvende vorm van samenwerking ook werkt voor zaken als risicodeling. Op het moment dat verschillen in risico's tussen scholen ontstaan, zullen scholen met minder risico's geneigd zijn om zich terug te trekken. In de praktijk blijken de meeste scholen echter te kiezen voor fusie als vorm van bovenschoolse samenwerking. Waarschijnlijk omdat deze vorm minder vrijblijvend is maar ook eenvoudiger te realiseren omdat niet tot in detail hoeft te worden afgesproken op welke punten wel of geen samenwerking plaatsvindt.

In de vele gevallen waar al een fusie heeft plaatsgevonden en sprake is van een bovenschools bevoegd gezag betekent het voorgestelde model van Blank een vorm van 'opting out': het uittreden van een school uit een bestuur. Op dit moment is dit echter niet mogelijk en heeft de Minister van OCW de Onderwijsraad gevraagd om te verkennen onder welke randvoorwaarden dit eventueel mogelijk zou zijn. Dit is met name interessant in gevallen waarbij de bestuurlijke schaalvergroting dermate is doorgeschoten dat er sprake is van een monopoliepositie. Een alternatief voor 'opting out' is een verruiming van de mogelijkheid tot toetreding van nieuwe scholen.

Wanneer het eenvoudig zou zijn voor nieuwe scholen om toe te treden tot de onderwijsmarkt dan waren regels voor 'opting out' niet nodig. Onderwijs is echter geen gewone markt maar een hybride semi-publieke sector met elementen van marktwerking. Hoewel ouders in principe de mogelijkheid hebben om een nieuwe school te stichten, bestaan in de praktijk hoge drempels om voor bekostiging in aanmerking te komen. Ook is het voor bestaande scholen lastig om een nieuwe vestiging te openen. Als gevolg daarvan is opening van een nieuwe school bijna alleen mogelijk in een nieuwbouwwijk.¹⁷

Een andere mogelijkheid is om de bekostiging te relateren aan de bestuurlijke schaalgrootte. De optimale schaal is echter vaak niet bekend en kan variëren met de lokale context. Dit betekent dat daar ook geen gedetailleerd bekostigingsmodel aan valt te koppelen. Het lijkt verstandiger om een zo 'schaalneutraal' mogelijk bekostigingsmodel te hanteren dat ruimte laat aan ouders en leerlingen om te kiezen voor de door hen gewenste optimale organisatorische schaal. Dit veronderstelt echter dat kan worden gekozen tussen scholen van verschillende bestuurlijke aanbieders. Hoewel ouders primair geïnteresseerd zijn in keuzemogelijkheden tussen scholen,

¹⁷ Een uitzondering zijn scholen van bepaalde (religieuze) denominaties waarbij leerlingen bereid zijn om ver te reizen om die te bereiken.

ligt de beslissingsbevoegdheid over het aanbod en de bekostiging van de scholen bij het bestuur. Ook heeft een bestuur met een monopoliepositie weinig prikkels om het onderwijsaanbod aan te passen aan de wensen van ouders en leerlingen.

Voorkomen is beter dan genezen: om bestuurlijke monopolies in het onderwijs te voorkomen lijkt invoering van een fusietoets het beste instrument. In die gevallen waarin de bestuurlijke schaalvergroting al zover is voortgeschreden dat een fusietoets te laat komt kan worden gedacht aan verruiming van mogelijkheden voor nieuwe toetreding en eventueel ‘opting out’.

Wetsvoorstel fusietoets. De minister van OCW heeft op 28 augustus 2009 een wetsvoorstel voor de invoering van een fusietoets naar de Tweede Kamer gestuurd. Volgens dit voorstel moeten onderwijsinstellingen met fusieplannen verplicht worden om een fusie-effectrapportage (FER) op te stellen. Deze FER moet informatie verstrekken over de (verwachte) gevolgen voor de keuzevrijheid van ouders en leerlingen, de organisatorische gevolgen voor personeel en leerlingen, nut en noodzaak van de fusie (verwachte kosten en baten) en eventuele alternatieven.¹⁸

Wanneer de betrokken medezeggenschapsraden met het fusievoorstel hebben ingestemd wordt dit voorgelegd aan de minister van OCW.¹⁹ Indien gewenst zal de minister vervolgens advies vragen aan een onafhankelijke commissie. De fusietoets is van toepassing op alle voorgenomen fusies in alle onderwijssectoren. Alleen in het primair onderwijs wordt een drempel gehanteerd en hoeven fusies alleen te worden getoetst wanneer een school ontstaat met meer dan 500 leerlingen of een bestuur met meer dan tien scholen. Wel moeten scholen altijd een fusie-effectrapportage opstellen.²⁰

Een fusietoets kan helpen om de keuzevrijheid van ouders en deelnemers te waarborgen en verdere schaalvergroting in het onderwijs af te remmen. Ook kan van de verplichte fusietoets en de bijbehorende fusie-effectrapportage een preventieve werking uitgaan. Bij de uitwerking in het wetsvoorstel zijn echter wel enkele kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats is onduidelijk in hoeverre de door het kabinet voorgestelde fusietoets de bestuurlijke variëteit voldoende waarborgt. Het wetsvoorstel zegt dat de minister goedkeuring aan een fusie kan onthouden

¹⁸ Ministerie van OCW (2009). Fusietoets ingediend bij Tweede Kamer. Nieuwsbericht, 28 augustus 2009. Internet: www.minocw.nl.

¹⁹ Indien de medezeggenschapsorganen niet akkoord gaan wordt voorgelegd aan een geschillencommissie.

²⁰ Tweede Kamer 2008/2009, 32 040, nr.3. Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (Memorie van toelichting). 28 augustus 2009.

wanneer die leidt tot een significante belemmering van de ‘daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen’. De vraag is wat de concrete toetsingsnorm is voor deze variatie en of deze norm voldoende rekening houdt met mogelijke gevolgen op de lange termijn. In het wetsvoorstel wordt alleen gesproken over de directe gevolgen van een fusie. Op de korte termijn hoeft een bestuurlijke fusie weinig gevolgen te hebben maar op de lange termijn heeft een sterke bestuurlijke concentratie wel degelijk risico’s voor de variatie van het onderwijsaanbod.

In de memorie van toelichting wordt overigens wel gesproken over de wenselijkheid van een keuze uit minimaal twee bestuurlijke aanbieders, zoals ook door de Onderwijsraad (2008) geadviseerd. Het ontbreekt in het wetsvoorstel echter aan harde criteria voor de beoordeling van een fusie. Dit betekent dat het oordeel van de minister en de eventuele adviescommissie bepaalt hoe zwaar het effect van de bestuurlijke concentratie zal worden gewogen. Bijvoorbeeld in situaties waarbij op papier weliswaar meerdere schoolbesturen blijven bestaan maar waar als gevolg van een fusie een schoolbestuur met een zeer dominante positie ontstaat. Baarsma (2008) stelt zelfs dat non-profit instellingen in slecht concurrerende markten (zoals het onderwijs) boven een bepaald marktaandeel in principe niet zouden mogen fuseren, tenzij aan bepaalde minimale concurrentie-eisen wordt voldaan.

Ook is het de vraag of het verstandig is om de uitvoering van de fusietoets door de minister zelf te laten verrichten. Een risico hiervan is dat de beoordeling van individuele fusies een onderwerp van politiek debat wordt. Volgens de Onderwijsraad (2008) is de inrichting van een aparte Onderwijskamer bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) daarom een beter alternatief. Tot dusver houdt de NMa zich niet bezig met het gesloten bestel van publiek bekostigd onderwijs. De NMa houdt op dit moment alleen toezicht op de markt van particuliere onderwijsactiviteiten. Dit verandert pas op het moment dat de overheid besluit tot invoering van een open bestel.

De minister van OCW had de NMa echter wel kunnen verzoeken tot oprichting van een aparte Onderwijskamer voor de uitvoering van een fusietoets. Daarbij zou de minister moeten aangeven welke criteria de Onderwijskamer voor het toetsen van fusies in de onderwijssector moet hanteren. Een vergelijkbare constructie bestaat al voor een toets op mediaconcentraties die de NMa uitvoert in opdracht van het ministerie van OCW en het

commissariaat van de Media.²¹ Een voordeel van uitvoering door de NMa is dat deze organisatie op afstand staat van de politiek en beschikt over een uitgebreide ervaring in het toetsen van fusies. Daarbij gaat het niet alleen om fusies in het bedrijfsleven, maar ook in semi-publieke sectoren zoals de zorg.

Een laatste punt van aandacht zijn eventuele ongewenste neveneffecten van de toets. Om een fusietoets te ontwijken kunnen schoolbesturen bijvoorbeeld kiezen voor alternatieve vormen van samenwerking. Het is van belang om te monitoren of dit vraagt om aanvullende maatregelen die ongewenste effecten tegengaan (zoals de benoeming van de bestuursleden van het ene bestuur als raad van toezicht van een ander bestuur en vice versa). De minister van OCW heeft aangegeven het risico hiervan beperkt te vinden omdat dergelijke vormen van personele unie eenvoudig zijn terug te draaien. Het is de bedoeling dit onderwerp in een apart wetsvoorstel over 'goed bestuur' aan de orde te laten komen.²²

5 Conclusie

De bestuurlijke ontwikkelingen laten zien dat met name in het primair en voortgezet onderwijs sprake is van voortgaande bestuurlijke schaalvergroting. In het primair onderwijs gaat het daarbij voor een belangrijk deel om een onvermijdelijke bestuurlijke professionalisering in reactie op de in 2006 ingevoerde lumpsumfinanciering. Ook blijven de meeste fusies beperkt tot scholen van dezelfde denominatie zodat een zekere variëteit aan (openbare, katholieke en protestante) schoolbesturen vooralsnog gewaarborgd lijkt.

Tegelijkertijd hebben fusies in verschillende sectoren geleid tot lokale en regionale bestuurlijke monopolies die ten koste gaan van de keuzevrijheid van ouders en leerlingen. Ook vinden fusies plaats tussen onderwijssectoren (zoals po en vo of vo en mbo) of met organisaties buiten het onderwijs (zoals kinderopvanginstellingen). In een aantal gevallen kunnen bij nut en noodzaak van fusies vraagtekens worden gezet. Bij sectoroverstijgende fusies is het de vraag of schaalvoordelen de toenemende afstemmingskosten kunnen compenseren.

²¹ Tweede Kamer 2006/2007, 30 921, nr.3: Vaststelling van tijdelijke regels voor mediaconcentratie en enige daarmee verband houdende wijzigingen in de Mediawet en de Mededingingswet (Tijdelijke wet mediaconcentraties). Memorie van toelichting.

²² Tweede Kamer 2008/2009, 32 040, nr.3. Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs (Memorie van toelichting). 28 augustus 2009.

De invoering van een fusietoets biedt een mogelijkheid om de bestaande bestuurlijke variëteit en bijbehorende keuzevrijheid te waarborgen. Van een fusietoets kan bovendien een niet te verwaarlozen preventieve werking uitgaan. Het is echter onduidelijk in hoeverre de voorgestelde fusietoets de bestuurlijke variëteit voldoende zal waarborgen: het gaat niet alleen om de gevolgen voor de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod op de korte termijn waar in het wetsvoorstel over wordt gesproken maar ook om de gevolgen op lange termijn. De beste garantie voor een gevarieerd onderwijsaanbod voor ouders en leerlingen op de lange termijn is een keuzemogelijkheid uit verschillende bestuurlijke aanbieders.

Daarnaast heeft de voorgestelde beoordeling van fusies door de minister zelf als risico dat individuele fusies onderwerp van politiek debat kunnen worden. Toetsing op afstand door inrichting van een aparte onderwijskamer bij de NMa verdient daarom de voorkeur.

Tot slot is de bestuurlijke schaalvergroting in sommige sectoren en gebieden al zover voortgeschreden dat de fusietoets te laat komt. Om die reden zou het wenselijk zijn om te experimenteren met het verruimen van de mogelijkheden voor nieuwe toetreding (stichting van nieuwe school of opening van een nevenvestiging) en eventueel afsplitsing van een school ('opting out') te beginnen in gebieden waar op dit moment sprake is van een bestuurlijk monopolie.

Auteur

Dr. J.M. Waterreus is stafmedewerker bij de Onderwijsraad, e-mail: j.waterreus@onderwijsraad.nl.

Literatuur

- Baarsma, B., 2008, Fusietoets op Not for Profits, *TPEdigitaal*, vol. 2(4): 49-70.
- Blank, J., B. van Hulst en P. Koot, 2007a, Basisonderwijs en bureaucratie. Delft/Rotterdam, IPSE/Ecorys.
- Blank, J., B van Hulst en P. Koot, 2007b, Overhead of onderwijs, Rotterdam/Delft: Ecorys/IPSE.
- Blank, J., 2009, Bureaucratische fusietoets overbodig, *Economische Statistische Berichten*, vol. 94(4565): 476.
- Bronneman-Helmers, H.M., 2008, Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Deelstudie bij het rapport van de commissie-Dijsselbloem, TK 2007-2008, 31007, nr.7.
- Clotfelter, C., H. Ladd en J. Vigdor, 2007,. Teacher credentials and student achievement in high school: a cross-subject analysis with student fixed effects, NBER Working Paper 13617.

- Dijkgraaf, E., S. van der Geest, R.H.J.M. Gradus en M. de Jong, 2008, School Choice and Competition: Evidence from the Netherlands, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2008-109/3.
- Herweijer, L. en R. Vogels, 2004,. Ouders over opvoeding en onderwijs. Den Haag: SCP.
- Ingen, D. van, 2003. Kosten- en productiestructuren in de Bve-sector. Mimeo.
- Laband, D.N. en B.F. Lentz, 2003, New estimates of economies of scale and scope in higher education, *Southern Economic Journal*, vol. 70(1): 172-83.
- Leithwood, K. en D. Jantzi, 2009, A Review of Empirical Evidence About School Size effects, A Policy Perspective, *Review of Educational Research*, vol. 79(1): 464-90.
- Ministerie van OCW, 2007, Kerncijfers 2002-2006. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Noailly, J. en P. Koning, 2009, Schoolkeuze, concurrentie en kwaliteit in het basisonderwijs, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 94(4554): 118-120.
- Onderwijsraad, 1982, *Voorontwerp voor de overgangswet bij de Wet op het basisonderwijs*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad, 2005, *Variëteit in schaal*, Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad, 2008, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Onderwijsraad, 2009, *Examens in het vmbo*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Patterson, G., 2000, Findings on Economies of Scale in Higher Education: Implications for Strategies of Merger and Alliance, *Tertiary Education and Management*, vol. 6(4): 259-69.
- Ransom, M.R. en D.P., 2009, Estimating the Firm's Labor Supply Curve in an "New Monopsony" Framework: School Teachers in Missouri. IZA Discussion Paper 4271 (June 2009).
- Rivkin, S., E. Hanushek en J. Kain, 2005, Teachers, schools and academic achievement, *Econometrica*, vol. 73(2), 417-58.
- Schenk, H., 2007, Economie en strategie van de fusieparadox. In R.A.I. van Frederikslust, J.C.K.W. Bartel, H. Schenk & M.W.C. Vijverberg, *Fusies en acquisities*, Amsterdam: Lexis Nexis.
- Waterreus, I., 2007, Can we stimulate teachers to enhance quality? In J. Hartog en H. Maassen van den Brink (eds.), *Human Capital, Advances in Theory and Evidence*, pp. 189-211.