

## Bureaucratische fusietoets onderwijs overbodig

In het najaar van 2008 publiceerde de Onderwijsraad het rapport *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, over de bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs (Onderwijsraad, 2008). De Onderwijsraad constateert dat de bestuurlijke schaalvergroting de afgelopen jaren te ver is doorgeschoten. Zo waren er in 1999 nog 2.100 besturen in het primair onderwijs. In 2006 is dat aantal geslonken tot 1.400. In dezelfde periode daalde het aantal besturen in het voortgezet onderwijs van 530 naar 360. Volgens de Onderwijsraad beperkt deze ontwikkeling de keuzevrijheid van ouders bij het kiezen van een goede school voor hun kinderen. Verder zou ook de legitimiteit van het onderwijs in het geding zijn. De grote besturen vergroten de afstand tussen school en ouders en ondermijnen daardoor het draagvlak. De onderwijsraad adviseert het kabinet dan ook om deze ontwikkeling tot staan te brengen door de invoering van een fusietoets. Deze fusietoets zou bijvoorbeeld door een speciale Onderwijskamer van de NMa uitgevoerd moeten worden. In dit najaar buigt de Tweede Kamer zich over het voorstel van de Onderwijsraad.

Invoering van een fusietoets staat echter haaks op de doelstelling van minder bureaucratie. De fusietoets betekent automatisch nieuwe regels, nieuwe ambtenaren, nieuwe conflicten en beroepsprocedures. In andere sectoren, zoals de zorg en de energiesector, is al gebleken hoe lastig het is om een dergelijke toets uit te voeren. De NMa is volgens velen te ruimhartig geweest in het toestaan van fusies. Afbakeningsproblemen over relevante productmarkten spelen hierbij dikwijls een rol. Dus als het even niet hoeft, dan liever geen aparte fusietoets in het onderwijs. Het is veel belangrijker om inzicht te krijgen in de prikkels tot schaalvergroting in het huidige systeem en hoe die ongedaan te maken. Door een kleine wijziging in de bekostigingsregels is deze perverse prikkel weg te nemen en wordt een fusietoets geheel overbodig.

Scholen in Nederland ontvangen een zogenaemde lumpsum-bekostiging. Dit betekent dat scholen een vast budget ontvangen dat zij naar eigen inzicht kunnen besteden. De overheid bemoeit zich dus niet meer met de vraag hoeveel geld aan personeel en hoeveel aan lesmateriaal wordt besteed. De hoogte van het budget is afhankelijk van een aantal criteria, zoals het aantal leerlingen van een school. De school is weliswaar de bekostigingseenheid in het bekostigingssysteem, maar niet de ontvanger. Het geld wordt overgeboekt aan het bestuur van een school en dat beslist hoe het totaal van alle subsidies van alle aangesloten scholen wordt verdeeld over die scholen. En ook hier geldt: wie betaalt, die bepaalt. Een deel van de scholen bestaat nu nog uit zogenaemde eenpitters, besturen met slechts één school, maar deze groep wordt steeds kleiner. Steeds vaker worden dus bevoegdheden overgedragen aan een bovenschools management.

De invoering van de lumpsumbekostiging betekende voor scholen meer eigen verantwoordelijkheid. Hierdoor waren zij in staat een aantal bedrijfseconomische keuzen te maken die beter pasten bij hun lokale situatie en hun onderwijsinhoudelijke ideeën, om aldus te kunnen bijdragen aan beter onderwijs. Het systeem had als nadeel dat schoolleiders zich steeds nadrukkelijker als managers moesten gaan gedragen. Voor een deel is deze verantwoordelijk-

heid dan ook doorgeschoven naar professionele besturen, die zich vooral richten op meer algemene complexe bestuurlijke, juridische en administratieve taken en bovendien zorgen voor risicospreiding, zoals het ziekteverzuim.

De ontwikkeling van de besturen kent echter een eigen dynamiek. Besturen zijn op te vatten als bureaucratieën die een intrinsieke dynamiek hebben om uit te dijen (Niskanen, 1968). Bestuurders winnen in aanzien, prestige en beloning door hun organisatie te laten groeien. Zij hebben zich daarom steeds meer bevoegdheden toegeëigend. Daar waar besturen in eerste instantie vooral fungeerden als een facilitair bedrijf voor de aangesloten scholen, zijn zij zich in de loop der tijd, volgens veel docenten en schooldirecteuren, steeds meer gaan gedragen als het nieuwe Zoetermeer, de vroegere vestigingsplaats van het Ministerie van OCW, destijds berucht om zijn vele circulaires. Groei van de invloed van besturen ontstaat niet alleen door intern steeds meer activiteiten te ontwikkelen, maar ook door werving van nieuwe scholen via bestuurlijke fusies. Gevreesd moet worden dat sommige besturen inmiddels zo groot zijn dat van het oorspronkelijke idee van een goede afstemming van het onderwijs op lokaal niveau al geen sprake meer kan zijn. Door hun uitdijende activiteiten bestaat het risico dat besturen scholen ook onderwijsinhoudelijk steeds nadrukkelijker gaan aansturen. In sommige regio's ontstaat dan een soort eenheidsonderwijs. Naast de keuzevrijheid, zoals de Onderwijsraad al betoogde, wordt dus ook de concurrentie tussen scholen ondermijnd.

Een mogelijke oplossing is om de subsidies van scholen weer rechtstreeks aan de scholen zelf uit te keren en het management van scholen weer rechtstreeks verantwoordelijkheid te maken voor de besteding van de subsidies. Dit betekent dat zij ook een afweging moeten maken over de activiteiten van het bestuur. Scholen betalen een afdracht aan het bestuur voor de uitvoering van een aantal overheadtaken, politiek-bestuurlijk overleg en het delen van risico's met elkaar. Het bestuur zal dan een mandaat moeten krijgen van de scholen en niet op eigen houtje kunnen opereren. De sanctie van scholen is dat zij altijd uit een bestuur kunnen stappen en dan als eenpitter kunnen verdergaan, een nieuw bestuur kunnen vormen of zich aansluiten bij een ander bestuur. Scholen bepalen dan zelf wat in hun ogen de optimale schaal is van een bestuur dat hun belangen zo goed mogelijk behartigt. Een bureaucratische fusietoets is dan geheel overbodig.

### LITERATUUR

Niskanen, W. (1968) *The peculiar economics of bureaucracy*. *American economic review*, 57(2), 293-321.

Onderwijsraad (2008) *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

### JOS BLANK

Directeur van het Instituut voor Publieke Sector Efficiëntie Studies aan de TU Delft

SINDS 1916