

SCHAAL BESTUREN DOOR SCHOOLBESTUREN

SCHAALGROOTTE IN HET ONDERWIJS ALS STRATEGISCHE MANAGEMENTOPGAVE

Schaalgrootte in het onderwijs staat in het centrum van de publieke belangstelling. Terwijl felle discussies woeden over de schaal waarop onderwijs georganiseerd moet worden, blijft er een grote onzekerheid bestaan over een optimale schoolomvang. Huidig onderzoek naar vragen rond schaalgrootte houdt die onzekerheid in stand, niet alleen omdat een optimale schaal moeilijk is vast te stellen, maar ook omdat het onderzoek zelf tekortkomingen kent. Bovendien wordt voorbijgegaan aan het feit dat grootschalige onderwijsorganisaties in dagelijkse praktijken gemanaged moeten worden. In dat kader wordt gepleit voor een alternatieve benadering die schaalgrootte opvat als besturingsvraagstuk. Schaal levert belangrijke strategische opgaven op voor bestuurders in het onderwijs.

Bas de Wit

Drs Bas de Wit volgt de researchmaster 'Public Administration and Organizational Science' van de Universiteiten Utrecht (UU), Rotterdam (EUR) en Tilburg (UvT). De auteur dankt prof. dr. Mirko Noordegraaf (UU) voor zijn commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Grootschalige aandacht voor schaalgrootte

In het publieke domein en het bedrijfsleven hebben zich de afgelopen decennia aanzienlijke veranderingen voorgedaan in de schaal waarop activiteiten bestuurlijk en maatschappelijk bedacht, georganiseerd en uitgevoerd worden. In de meest gevallen leidde dat tot de opkomst van grootschalige organisaties (WRR, 2004), een ontwikkeling die gepaard is gegaan met een toegenomen belangstelling voor de kwaliteit en de

'menselijke maat' van de maatschappelijke dienstverlening. Vooral over de schaal van onderwijsorganisaties is tegenwoordig veel te doen.

Publicisten spreken over schaalvergroting in termen van 'grootheidswaan'; grote scholen worden aangeduid als 'Kleine Zoetermeertjes' en 'lesfabrieken'. Uit een aantal invloedrijke opiniërende publicaties (bijvoorbeeld Van den Brink et al., 2005) klinkt vooral kritiek door: alles wat in het onderwijs 'te groot' is, staat ter discussie. De voor-

Toegenomen beleidsruimte

invloed van een neoliberale sturingsfilosofie, zet de overheid in op doelmatigheid, standaardisatie en sturen op resultaat (Karsten, 1999). Het zoeken naar oplossingen heeft geleid tot meerdere, duidelijk identificeerbare besturingstrends: schaalvergroting, deregulering en autonomievergroting. Deze besturingstrends hangen sterk met elkaar samen en hebben in de afgelopen decennia heel wat veranderd in de besturing van het onderwijs (Van Wieringen, 1995).

Met beleid dat sterk was gericht op fusies van instellingen en besturen, heeft de overheid de afgelopen decennia in vrijwel de gehele onderwijssector een krachtige impuls gegeven aan schaalvergroting. In tabel 1 is niet alleen te zien dat het aantal onderwijsinstellingen sterk is afgenomen, maar ook dat de gemiddelde schoolgrootte flink is toe-

genomen. Daar hebben uiteenlopende motieven aan ten grondslag gelegen. In de eerste plaats werd schaalvergroting door de overheid als voorwaarde gezien om het beleidsvoerend vermogen van scholen te versterken, om doelstellingen als kwaliteitsverbetering en vergroting van de autonomie te bereiken en de toegenomen beleidsruimte van scholen te benutten (Onderwijsraad, 2005; 2000). In de tweede plaats werden aan schaalvergroting *zelf* diverse voordelen toegeschreven. Die voordelen waren van onderwijskundige aard (betere doorstroommogelijkheden en voorzieningen, professionalisering en specialisatie van personeel); vaak echter ging het om efficiëntie vanwege financieel-economische schaalvoordelen en een verhoging van de doelmatigheid door bezuinigingen en kostenbesparingen (Onderwijsraad, 2005; 2004a).

b. Besturing in het onderwijs

In de loop van de jaren negentig verschuift het accent in het denken over schaalvergroting van besturing *van* het onderwijs (door bijvoorbeeld de over-

Tabel 1: Indicatoren van schaalvergroting: scholen en schoolgrootte¹

Type onderwijs	Indicator	(School)jaar	
		1995/ '96	2005/ '06
Primair onderwijs	Aantal leerlingen	1.569.700	1.656.800
	Aantal scholen	8.262	7.619
	Gemiddeld aantal leerlingen per school	190	217
Voortgezet onderwijs	Aantal leerlingen	894.000	940.000
	Aantal scholen	1.096	666
	Gemiddeld aantal leerlingen per school	816	1.412
Middelbaar beroeps- onderwijs en educatie	Aantal deelnemers	436.000	482.000
	Aantal instellingen	266	173
	Gemiddeld aantal deelnemers per instelling	1.640	2.787
HBO	Aantal ingeschrevenen	270.600	356.500
	Aantal instellingen	69	52
	Gemiddeld aantal ingeschrevenen per instelling	3.922	6.856

Tabel 2: Indicator van schaalvergroting: scholen en besturen¹

Type onderwijs	Indicator	(School)jaar	
		1995/ '96	2005/ '06
Primair onderwijs	Aantal besturen	3.446	1.497
	Gemiddeld aantal scholen per bestuur	2,4	5,1
Voortgezet onderwijs	Aantal besturen	447	368
	Gemiddeld aantal scholen per bestuur	2,5	1,8

heid) naar besturing *in* het onderwijs. In plaats van naar grotere scholen (bijvoorbeeld door fusies op instellingsniveau), wordt gestreefd naar grotere besturen en bestuurlijke verbanden (Onderwijsraad, 2002; 2005). Hoewel uit tabel 2 blijkt dat het aantal besturen in het primair en het voortgezet onderwijs is afgenomen, heeft dit alleen in het primair onderwijs geleid tot een daadwerkelijke toename van het aantal scholen per bestuur. De ontwikkeling naar grotere besturen is begrijpelijk tegen de achtergrond van bestuurlijke ontwikkelingen (autonomievergroting, deregulering, professionalisering en nieuwe bekostigingssystematieken), waaruit nieuwe vormen van *governance* (bestuur, verantwoording en toezicht) voortvloeien (Onderwijsraad, 2004b). De rol van schoolbestuurders heeft daardoor aan belang gewonnen. Instellingen zijn in plaats van 'uitvoerders' van overheidsbeleid, 'spelbepalers' geworden; schoolbestuurders worden geacht te bepalen hoe scholen hun beleidsruimte aanwenden (Hooge, 1998).

Schaalvergroting is niet alleen gepaard gegaan met een formele autonomievergroting, maar ook met een meer 'sluipende' vergroting van speelruimte (Noordegraaf, 2004b). Door processen van schaalvergroting zijn onderwijsinstellingen gegroeid, en alleen al daardoor 'kan er meer'. Enerzijds is het door de vergroting van financiële, arbeids-

voorwaardelijke en in mindere mate onderwijskundige speelruimte voor scholen bijvoorbeeld gemakkelijker geworden om onderwijs kleinschalig te organiseren en creatieve oplossingen te bedenken. Anderzijds maakt bestuurlijke grootschaligheid het mogelijk om financiële risico's te ondervangen, bijvoorbeeld door het creëren van gezamenlijke voorzieningen, zoals shared service centra voor een gezamenlijke bedrijfsvoering en gezamenlijke vormen van risicodekking (Onderwijsraad, 2005: 28).

Met de accentverschuiving naar besturen in het onderwijs komt er meer aandacht voor handelingen van bestuurlijke spelers. Die aandacht uit zich bijvoorbeeld in de constatering dat schaalvergroting niet alleen groeit door de bekostigingsregels van de overheid rondom schaal, maar dat ook factoren bij onderwijsinstellingen zelf bijdragen aan de groei van schaalvergroting en bureaucratisering (WRR, 2003; Onderwijsraad, 2004a).

c. Besturing met het onderwijs

Met de ontwikkeling van nieuwe bestuurlijke aanpakken voor maatschappelijke problemen, worden de laatste jaren contouren zichtbaar van een nieuwe fase in het denken over schaalvergroting. In die fase gaat het om besturing *met* het onderwijs: in toenemende mate moeten scholen in ketens, regionale netwerken, allianties en samenwerkingsverbanden verbijn-

ding zoeken met zowel andere onderwijsorganisaties, als met instellingen buiten het onderwijs. Uit deze ontwikkelingen vloeien 'nieuwe' vormen van schaalvergroting voort: grenzen tussen maatschappelijke domeinen worden diffuser en het onderwijs wordt op andere, meeromvattende manieren georganiseerd.

Een maatschappelijke opdracht

Ten eerste is er een toenemende druk op scholen om extra taken op zich te nemen en zich te verbreden (denk bijvoorbeeld aan initiatieven als de 'brede school'). Van scholen wordt verwacht dat zij – vaak naar aanleiding van incidenten in de samenleving en in het licht van een 'maatschappelijke opdracht' – bijdragen aan het oplossen van een onbegrensd aantal maatschappelijke vragen en problemen, zoals kinderopvang, jeugdbeleid, achterstandsbestrijding en integratie (Turkenburg, 2005; Karsten, 2006). In de tweede plaats wordt het onderwijs zelf op een bredere schaal georganiseerd. Scholen opereren binnen 'schoolnetwerken' en 'zorgstructuren', en geven vorm aan 'doorlopende leerlijnen' binnen en tussen scholen en aan 'onderwijs- of beroepskolommen'. Ook aanduidingen als 'schoolloopbanen' en pleidooien voor een 'leven lang leren' duiden op een meeromvattend perspectief op onderwijs. Bovendien hebben onderwijsinnovaties consequenties voor de schaal waarop het onderwijs wordt georganiseerd. In het beroepsonderwijs bijvoorbeeld impliceren het competentiegericht leren en opleiden een intensieve samenwerking tussen regionale opleidingscentra

en bedrijven. Ten slotte vindt ook de verantwoording door onderwijsinstellingen in toenemende mate plaats op grotere schaal. Er is sprake van 'meervoudige verantwoording', waarbij sturing en verantwoording van scholen plaatsvinden door de activering van hun omgeving (De Vijlder en De Jager, 2005).

Gevolgen van schaalvergroting

Het beleid dat in de afgelopen decennia is ontwikkeld om schaalvergroting te stimuleren, heeft op verschillende niveaus gevolgen gehad voor de organisatie van het onderwijs en het management van scholen.

Op het *organisatorische* niveau van instellingen heeft schaalvergroting, in combinatie met de mogelijkheden voor scholen om een eigen beleid te voeren, geleid tot een aanzienlijke variëteit in de bestuurlijke vormgeving van scholen en besturen (Onderwijsraad, 2002). Onderwijsinstellingen binnen sectoren verschillen onderling in structuur, taak- en rolopvatting, beschikbare bronnen en handelingscapaciteiten (WRR, 2004). Daarnaast vloeien uit schaalvergroting allerlei veranderingen in organisatiestructuur voort. De structuur van scholen wordt gelaagder en complexer, en er ontstaat een grotere behoefte aan integratie, coördinatie en afstemming (Van de Venne, 2002; Onderwijsraad, 2004a). Organisatieonderdelen binnen onderwijsinstellingen worden groter (toename personeel en locaties) en meer gedifferentieerd (meer geledingen en specialisten in scholen, zoals vestigingsdirecteuren, middenmanagers). Op schoolniveau groeit het aantal lijn- en staffuncties dat leidinggeeft aan deelgroepen en min of meer zelfstandige subteams (bouwgroepen, locatieteams). Er worden speciale coördinatiemechanismen in-

gesteld, zoals werk- en overleggroepen, en er ontstaan veranderingen in directie- en overlegstructuren (Houtveen et al., 1999; Onderwijsraad, 2004a). Op bovenschools niveau leiden bestuurlijke samenwerking en fusies tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen (zowel tussen instellingen en overheid als binnen onderwijsorganisaties), die kunnen uitmonden in spanningen tussen het grootschalige systeem en het kleinschalige deelsysteem (Karsten et al., 2000). Door de invoering van bovenschools management is tevens de standaardisatie binnen onderwijsinstellingen aanzienlijk toegenomen op terreinen als personeelsbeleid (protocollen) en onderwijskundig beleid (gestandaardiseerde leerlingtoetsen, invoer van kwaliteitszorgsystemen en ontwikkeling van schoolplannen volgens uniforme standaarden) (Van de Venne, 2002).

Ook op het niveau van *bestuurders* en *managers* impliceert schaalvergroting allerlei veranderingen. Empirisch onderzoek (bijvoorbeeld Houtveen et al., 1999) laat zien dat schaal- en autonomievergroting niet alleen leiden tot een ervaren taakverzwaring, maar ook tot een rolverandering voor schoolmanagers. Schoolleiders komen verder van het primaire proces af te staan. Doordat onderwijsorganisaties groter en gedifferentieerder worden, nemen leidinggevende, beleidsontwikkende en coördinerende taken toe. Bovendien raken schoolleiders meer betrokken bij overleg met verschillende actoren in de omgeving van de school (vgl. Hooge, 1998). Schaalvergroting, deregulering en de autonomievergroting hebben bovendien tot gevolg dat management- en leiderschapsfuncties binnen grootschalige scholen een dusdanige omvang aannemen, dat deze nog moeilijk door

één persoon waargemaakt kunnen worden (vgl. Houtveen et al., 1999).

Ten slotte hebben de door de overheid afgedwongen schaalvergroting en professionalisering van het management geleid tot problemen die zich vooral manifesteren binnen schoolorganisaties, in het bijzonder tussen managers en professionals op *werkvloeren* (WRR, 2004; Van den Brink et al., 2005). De vraag die zich steeds meer aandient is of schaalvergroting niet te zeer ten koste is gegaan van een aantal kernwaarden van dienstverlening in het onderwijs, zoals individuele aandacht en een betekenisvolle interactie tussen docenten en leerlingen (vgl. WRR, 2004: 138). Het is opvallend dat discussies rondom grootschaligheid worden verbonden met vraagstukken van professionaliteit en een professionele dienstverlening, en met de belevingswereld van docenten. De professionaliteit van de docent die onder druk staat en die zich niet gewaardeerd voelt door 'het management', wordt geassocieerd met de kleinschaligheid die onder druk staat als gevolg van processen van schaalvergroting.

Onderzoek en tekortkomingen

Met een beeld van de gevolgen van schaalvergroting is geen definitief beeld van gevolgen geschapen. Een optimale schaal is niet eenduidig te objectiveren en wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van schaalvergroting kent de nodige tekortkomingen en problematische kanten. Uit empirische en theoretische studies ontstaat een verwarrend beeld en empirisch bewijs over effecten van schaalvergroting is betwistbaar. In de eerste plaats zijn de uitkomsten van verschillende studies *inconsistent*. Soms lijken grote scholen effectiever te zijn, dan weer is dat juist bij klei-

ne scholen het geval (Van de Venne, 2002), en in andere onderzoeken lijkt schaal geen factor van betekenis te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2003). Onderzoeksuitkomsten zijn ambivalent: elke schaal heeft zijn eigen voor- en nadelen. Schaalvergroting gaat gepaard met zowel schaalvoordelen (zoals inzet gespecialiseerd personeel, kostenbesparing op materiaal en gebouwen) als schaalnadelen (vergroting op bureaucraties, ongewenste effecten op de keuzevrijheid en sociale cohesie, afnemende betrokkenheid bij onderwijsorganisaties) (Onderwijsraad,

onderwijsdomeinen. Men bestudeert het primair onderwijs (Houtveen et al., 1999; Van de Venne, 2002) of focust zich op het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2003) of het beroepsonderwijs (bijv. Karsten, 2006). Het generaliseren van bevindingen is echter gecompliceerd, omdat onderwijssectoren uiteenlopende institutionele contexten kennen. Daarnaast is schaalvergroting door de tijd heen vanuit verschillende perspectieven en invalshoeken benaderd (Boef-van der Meulen et al., 1995). Onderzoek heeft zich op zowel institutionele als bestuurlijke schaalvergroting gericht en schaal is als toestand en als proces onderzocht (Van de Venne, 2002; Baarda en Smets, 2005). Daarnaast is er op beperkte schaal studie verricht naar combinaties van grootschalig en kleinschalig organiseren: bestuurlijke schaalvergroting kan gepaard gaan met onderwijs dat kleinschalig is georganiseerd (Van de Venne, 2002).

In de derde plaats zijn onderzoeksresultaten *multi-interpretabel*. Empirisch onderzoek naar schaal en effecten van schaalverschillen leidt niet in alle gevallen tot harde conclusies (Van de Venne, 2006). Dat hangt voor een belangrijk deel samen met problemen van methodologische aard. Causale relaties tussen schaalgrootte, de kwaliteit van het onderwijs en (maatschappelijke) effecten zijn omstreden (bijv. WRR, 2004). Schaalvergroting heeft per definitie maatschappelijke implicaties, maar is maatschappelijk ongrijpbaar omdat effecten van schaalvergroting moeilijk zijn vast te stellen, aangezien niet alleen efficiëntie en doelmatigheid, maar ook minder 'grijpbare' indicatoren als kwaliteit, sociale cohesie en toegankelijkheid een rol spelen. Bovendien gaat het bij processen van schaalvergroting

Minder 'grijpbare' indicatoren

2004a; 2005). Dat onderzoeksresultaten voor meerdere uitleg vatbaar zijn, heeft tevens te maken met het feit dat discussies over schaalvergroting vaak plaatsvinden zonder dat er sprake is van een gemeenschappelijk referentiekader of een ijkpunt in de vorm van een optimale schaal van een onderwijsinstelling (Boef-van der Meulen et al., 1995). Een beoordeling van (de gevolgen van) schaalvergroting is bovendien afhankelijk van het perspectief en het functionele belang van waaruit betrokkenen (leerlingen, ouders, docenten, managers, overheid, enzovoort) er naar kijken. Schaaldiscussies zijn het resultaat van veranderde inzichten en percepties, en de vraag naar de 'juiste' schaal wordt naar plaats en tijd vaak verschillend beantwoord (Hagelstein en Traag, 1998).

Ten tweede is onderzoek naar schaalvergroting *gefragmenteerd*. Empirische en theoretische studies richten zich over het algemeen op verschillende

om latente of langetermijneffecten. Effecten van schaalvergroting zijn niet alleen lastig te meten omdat processen van decentralisatie en schaalvergroting een lange implementatietijd kennen, maar ook omdat voldoende meerjarige gegevens vaak ontbreken (Onderwijsraad, 2004a). Relaties tussen schaalgrootte, onderwijskwaliteit en (maatschappelijke) effecten zijn bovendien lastig te interpreteren. Uitkomsten van verschillende onderzoeken zijn op verschillende manieren te classificeren: het gaat om 'effecten' van schaalvergroting, maar ook om 'gevolgen' of 'consequenties'. Onderzoek is doorgaans gebaseerd op verschillende theoretische modellen (Van de Venne, 2002: 165) en er worden uiteenlopende uitwerkingen gehanteerd van afhankelijke variabelen waaraan schoolgrootte in onderzoek wordt gerelateerd, zoals 'effectiviteit' en 'kwaliteit'. Effectiviteit wordt op verschillende niveaus gemeten en ook kwaliteit kan verschillende betekenissen aannemen (Van de Venne, 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2003). Daar komt bij dat onderzoekers uiteenlopende groottecategorieën en criteria hanteren om schaalgrootte, 'groot' en 'klein' te definiëren (Van de Venne, 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2003). Schaal krijgt daarmee een andere betekenis als het op een verschillend niveau is gedefinieerd (Onderwijsraad, 2005: 14). Ten slotte dienen processen van schaalvergroting in samenhang met deregulering, decentralisatie en autonomievergroting te worden gezien. Omdat effecten van schaalgrootte en schaalvergroting worden beïnvloed door andere contextuele factoren en variabelen, zijn effecten van schaalvergroting lastig vast te stellen. Het is mogelijk dat in diverse onderzoeken verschillende intermediërende, niet-gecontroleerde variabelen van invloed

zijn (geweest) op de afhankelijke variabele (Van de Venne, 2002).

Schaalgrootte als besturingsvraagstuk

Het onderzoek naar gevolgen van schaalgrootte en schaalvergroting en de kanttekeningen bij dat onderzoek brengen grote en onvermijdelijke onzekerheid met zich mee. Meer of beter onderzoek neemt die onzekerheid niet weg en het is een illusie om te veronderstellen dat onderzoek uitsluitsel zal geven over een optimale schaal waarop het onderwijs georganiseerd moet worden. Het gevoerde beleid, de visie en de kwaliteit van het management en van professionals, in combinatie met lokale omstandigheden, zijn belangrijker voor

Het is een illusie

het functioneren van onderwijsorganisaties dan de omvang (vgl. WRR 2004: 136).

Daarmee is schaal een besturingsopgave geworden. Zo is het voor onderwijsmanagers onvermijdelijk geworden om zowel groot- als kleinschalig te organiseren (vgl. Van de Venne, 2006). Parallel aan de ontwikkeling naar schaalvergroting zijn er initiatieven waar te nemen om onderwijs kleinschalig te organiseren, zoals 'onderwijs op maat' en 'passend onderwijs' (www.passend-onderwijs.nl).

Bestaand onderzoek heeft weinig aandacht besteed aan hoe onderwijsmanagers daadwerkelijk omgaan met vraagstukken rond schaalgrootte. In empirische zin zijn er relatief weinig aanwijzingen voor hoe management – leiderschap, managementstrategie-

'Goed onderwijs'

en enzovoort – zich in de dagelijkse praktijken binnen grootschalige onderwijsorganisaties materialiseert (vgl. Noordegraaf, 2004a). Om moderne besturingsopgaven op een betekenisvolle manier te kunnen begrijpen, is een heroriëntatie op vraagstukken rond schaal noodzakelijk. Veel meer dan tot nu toe het geval is geweest, zou vanuit een besturingsperspectief (vgl. Meurs en Van der Grinten, 2005) aandacht moeten worden geschonken aan de complexiteit van onderlinge verhoudingen tussen managers en docenten, de tegengestelde waarden en belangen in het onderwijs en de inherente spanningen tussen mogelijkheden en verwachtingen binnen grootschalige onderwijsorganisaties.

Een dergelijke invalshoek maakt het ook mogelijk om *strategische opgaven* te identificeren die bijdragen aan het 'passend' besturen van grootschalige onderwijsorganisaties. In lijn met het eerder aangehouden onderscheid tussen organisaties, managers en werkvloeren, kunnen enkele mogelijke opgaven worden geïdentificeerd. Die opgaven hebben gemeen dat ze schaal niet benaderen als vastomlijnd fenomeen, dat bestuurlijk handelen vastzet, maar als inzet in bestuurlijk handelen.

1. De opgave op *organisatorisch* terrein is gericht op het gebruik van schaal om 'binnen' en 'buiten' te begrenzen, of preciezer: om buitenwerelden 'binnen' te halen en om nieuwe vertaalslagen te maken van omge-

ving naar organisatie, bijvoorbeeld in de sfeer van brede scholen.

2. De opgave voor *managers* richt zich op het gebruik van schaal om standaardisatie van processen enerzijds en beslissingsvrijheid aan docenten anderzijds te verbinden (vgl. Ogawa et al., 1999). De nadruk van professionals op leerlingen, lespraktijken en 'menselijke maat' wordt afgestemd op resultaten, bedrijfsvoering en capaciteit, bijvoorbeeld in de sfeer van HRM.
3. Op het niveau van *werkvloeren* gaat het om het gebruik van schaal om professionele expertise van docenten te verbreden en te voorzien van professionele reflectie op 'goed' onderwijs, bijvoorbeeld in de sfeer van didactische vernieuwing.

Conclusie

Veel mensen maken zich tegenwoordig zorgen over grootschaligheid in het onderwijs. Huidig onderzoek maakt duidelijk dat de schaal van scholen echter niet veel hoeft te zeggen. Dat komt doordat 'schaalgrootte' en 'schaalvergroting' over veel zaken tegelijk gaan en omdat onderzoeksresultaten niet eenduidig zijn. Bovendien gaat schaalvergroting ook over besturen: grootschalige onderwijsorganisaties zullen in dagelijkse praktijken gemanaged moeten worden. Schaalvergroting impliceert niet enkel problemen, maar biedt tevens nieuwe strategische kansen, met name om organisaties aan omgevingen te koppelen, om kleinschaligheid binnen grootschaligheid te organiseren en om professionaliteit op werkvloeren te versterken. Door schaalgrootte als een besturingsvraagstuk te benaderen, wordt het beter mogelijk om die strategische kansen te benutten.

Noot

1. Bronnen: Centraal Bureau voor de Statistiek, Jaarboek Onderwijs 2007; ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, www.cijfers.minocw.nl (maart 2007).

Literatuur

- Baarda, R. en P. Smets, *Groot groeien in het onderwijs. Enkele casestudies van fusies in het Nederlandse onderwijs*, Onderwijsraad, Den Haag, 2005.
- Boef-van der Meulen, S., H. Bronneman-Helmers, E. Eggink, e.a., *Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand*. SCP, Rijswijk, 1995.
- Brink, G. van den, Th. Jansen en D. Pessers (red.), *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*, Boom, Amsterdam, 2005.
- Hagelstein, G. en J. Traag, *De fantasie van de beste schaal. Over schaalvragen als maat voor besturen*. In: *Bestuurskunde*, 1998, jrg. 7, nr. 1, pp. 2-9.
- Hooge, E., *Ruimte voor beleid*. SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam, 1998.
- Houtveen, A., A. de Graaf-Haalboom, W. van de Grift, e.a., *Schaal- en autonomievergroting in het basisonderwijs*, Universiteit Utrecht/ ISOR, Utrecht, 1999.
- Inspectie van het Onderwijs, *Schoolgrootte' en kwaliteit. Groot in kleinschaligheid*, Utrecht, Inspectie van het Onderwijs, 2003.
- Karsten, S., *Onderwijs waarop we kunnen bouwen. De publieke waarde van het beroepsonderwijs*, oratie Universiteit van Amsterdam, 2006.
- Karsten, S., *Neo-liberal Education Reform in the Netherlands*. In: *Comparative Education*, 1999, jrg. 35, nr. 3, pp. 303-317.
- Karsten, S., L. van de Venne, M. Vermeulen, e.a. *Bovenschools management in het primair onderwijs. Een studie naar veranderingen in het management van scholen*, SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam, 2000.
- Meurs, P. en T. van der Grinten (red.), *Gemengd besturen. Bestuursvragen en trends in de gezondheidszorg*, Academic Service, Den Haag, 2005.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2004a.
- Noordegraaf, M., *Ondernemerschap in semi-publieke sectoren. Wat is het? Waarom is het er? Wat hebben we eraan? Een essay*, USBO, Utrecht, 2004b.
- Ogawa, R., Crowson, R. en Goldring, E., *Enduring Dilemmas of School Organization*, in: J. Murphy en K. Louis (red.), *Handbook of Research on Educational Administration*, Jossey-Bass, San Francisco, 1999, pp. 277-295.
- Onderwijsraad, *Variëteit in schaal*, Onderwijsraad, Den Haag, 2005.
- Onderwijsraad, *Bureaucratisering in het onderwijs*, Onderwijsraad, Den Haag, 2004a.
- Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur*, Onderwijsraad, Den Haag, 2004b.
- Onderwijsraad, *Wat scholen vermogen*, Onderwijsraad, Den Haag, 2002.
- Onderwijsraad, *Dereguleren met beleid: studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*, Onderwijsraad, Den Haag, 2000.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap*, Sdu, Den Haag, 2000.
- Turkenburg, M., *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school. Een verkenning*, SCP, Den Haag, 2005.
- Venne, L. van de, *Schaalvergroting in het onderwijs*. In: I. Doorten en R. Rouw (red.), *RMO, Opbrengsten van sociale investeringen*, SWP, Amsterdam, 2006, pp. 105-130.
- Venne, L. van de, *Schaal in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*, Thela Thesis, Amsterdam, 2002.
- Vijlder, F. de, G. de Jager, *Meervoudige publieke verantwoording in het onderwijs*. In: Bakker, W. en K. Yesilkagit, *Publieke verantwoording. Regimes van toezicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Boom, Amsterdam, 2005, pp. 185-214.
- Wesselingh, A., *Groot of klein. Meso Beschouwing*. In: *Meso Magazine*, 2006, jrg. 26, nr. 147, pp. 23-26.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.
- Wieringen, A. van, *Deregulering en autonomievergroting als beleidsuitvoering*. In: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 1995, jrg. 7, nr. 2, pp. 3-19.