

Het koekoeksjong uit het ei van Columbus

Commentaar op het rapport "Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs"

J. SCHEERENS

*Faculteit Toegepaste Onderwijskunde,
Universiteit Twente*

1 Inleiding

Het rapport "Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs" bevat het nodige beschrijvend statistische cijfermateriaal over aantallen basisscholen in Nederland, de verdeling over schoolgroottecategorieën, schoolgrootte naar denominatie, schoolgrootte naar provincie, geografische spreiding van basisscholen en gemiddelde schoolgrootte in Nederland in vergelijking met omliggende landen. Ook zijn er tabellen waaruit de beschikbare formatie (aantal personeelsleden) per leerling voor verschillende groottecategorieën is af te lezen, tabellen met gegevens over de verdeling van schoolbesturen over het scholenbestand in het basisonderwijs en tabellen met gegevens over de bereikbaarheid van basisscholen in Nederland. Het belangrijkste statistische feitenmateriaal dat het rapport bevat zijn gegevens over de relatie tussen schoolgrootte en leerprestaties, schoolgrootte en doorverwijzing naar het speciaal onderwijs, schoolgrootte en produktiviteit in schoolgrootte en de kosten om een bepaalde hoeveelheid produktieverbetereing te behalen.

Uit al dit cijfermateriaal concluderen de opstellers van het rapport dat de vergroting van scholen ten goede zal komen aan de kwaliteit van het basisonderwijs. Deze conclusie wordt kracht bijgezet door een beschouwing van de hand van de hoogleraren onderwijskunde Lagerweij en Claessen, die zij zelf aanduiden als "een redenering... met als stelling dat een voldoende schoolgrootte een voorwaarde is voor het onderwijs van goede kwaliteit voor alle leerlingen die naar het basisonderwijs gaan". Deze beschouwing dus moet

aannemelijk maken *waarom* grote scholen beter zouden zijn dan kleine. Feitenmateriaal en beschouwing leiden de projectgroep tot de conclusie dat de wettelijk toegestane minimale schoolgrootte in het basisonderwijs moet worden verhoogd tot 250 leerlingen per school. Optimaal acht men een grootte van 500 leerlingen per school.

Bij de bespreking van het rapport zal achtereenvolgens worden stilgestaan bij:

- de empirische onderbouwing van de stelling dat schaalvergroting ten goede komt aan de onderwijskwaliteit;
- de gehanteerde definitie van onderwijskwaliteit;
- de plausibiliteit van de onderwijskundige analyse;
- de assumpties inzake efficiency-vergroting;
- de algehele kwaliteit van dit rapport als een beleidsvoorbereidende studie.

2 Empirische onderbouwing

In het rapport wordt gezwegen over tientallen voorbeelden van onderwijskundig onderzoek, waarbij schoolkenmerken gerelateerd zijn aan onderwijsopbrengsten, maar waarbij grootte nimmer naar voren is gekomen als een opbrengstvermeerderend schoolkenmerk. De ene, speciaal voor de projectgroep uitgevoerde, secundaire analyse van het SCP vormt, hoezeer in het rapport ook het tegendeel wordt gesuggereerd, geen uitzondering. Aannemende dat de bèta-gewichten in tabel 2.10 gestandaardiseerde bèta-gewichten zijn, verklaart de variabele schoolgrootte ($\beta = 0,11$) 1% van de variantie in schoolgemiddelden op de beide prestatietoetsen. Dit is een zeer, zeer zwak effect¹. Het is nogal misleidend dat in het rapport wordt gesteld dat de bijdrage van schoolgrootte aan de totale variantie die gebonden wordt door de variabelen *samenstelling leerlingpopulatie*, *denominatie* en *schoolgrootte*, 'bescheiden', maar 'onmiskenbaar' is. Wanneer blijkt dat grotere scho-

len iets meer dan kleinere scholen doorverwijzen naar het speciaal onderwijs (een 'ongunstige' conclusie dus voor grote scholen), en het gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt 0,08 bedraagt, spreken de opstellers wél van een 'zeer zwakke relatie'. Men kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat er op deze wijze versluijrend en 'partijdig' wordt gerapporteerd over onderzoeksresultaten (zie ook Creemers & Hoeben, 1990). Als hier doorheen gezien wordt, blijkt de centrale stelling uit het rapport, waarbij een substantiële schoolgrootte als een noodzakelijke voorwaarde voor onderwijskwaliteit wordt gezien, op niets te berusten.

3 De betekenis van onderwijskwaliteit

"Pardon", zullen de opstellers van het rapport tegen deze kritiek inbrengen, "met onderwijskwaliteit bedoelen wij méér dan alleen maar onderwijsopbrengsten". In de bijlage van Claessen en Lagerweij wordt gesteld dat het begrip kwaliteit van het onderwijs niet "eenvoudig helder en precies is af te bakenen" en dat doen ze dan ook niet. In plaats daarvan onderscheiden zij kwaliteit 'in termen van' doelen en functies, inhoud, processen, personele en materiële voorzieningen en resultaten. Over deze 'aspecten van kwaliteit' wordt gesteld dat ze "nauw met elkaar samenhangen" (p. 89). Hoe die samenhang in elkaar zit wordt echter niet onthuld. Kennelijk hebben bepaalde kenmerken van processen, voorzieningen, etc. voor de auteurs een intrinsieke waarde. Het ontbreken van de notie dat de kwaliteit van processen, voorzieningen, etc. moet blijken uit de onderwijsresultaten leidt tot een verschijnsel waar de kwartaire sector toch al gemakkelijk aan lijdt, nl. 'goal displacement', het als doelen op zich gaan beschouwen van zaken die in feite middelen zijn om de werkelijke doelen van de organisatie te bereiken. In het onderwijs zijn die werkelijke doelen natuurlijk het bereiken van acceptabele onderwijsopbrengsten, hoe men die verder dan ook definieert. Het verschijnsel 'goal displacement' moet als een belangrijke bron van inefficiëntie van organisaties worden gezien. Reden om remedies, die aan dit verschijnsel doen denken in een analyse die juist op doelmatigheidsverbetering is gericht, met argusogen te bezien. De indruk van "goal displacement" wekt het rapport onder andere waar

schoolvergroting (een term die naast schaalvergroting wordt gebruikt en waarvan men nooit zeker weet of er geen typefout is gemaakt) in feite als een middel wordt gezien om meer management mogelijk te maken. Normaal wordt in de organisatiekunde versterking en uitbreiding van het management onder meer als een *gevolg* van groei van de organisatie gezien. Dat "meer management", zoals Claessen en Lagerweij dat verder breed uitmeten met termen als beleidsvoerend vermogen, diagnostiserend vermogen, responsiviteit, etc. tot betere opbrengsten tegen minder kosten leidt, is een veronderstelling die weinig plausibel is. In de volgende paragraaf wordt dit toegelicht.

4 De onderwijskundige analyse nader bezien

In de bijlage van de hand van Claessen en Lagerweij, getiteld "Naar een grote school", wordt een groot aantal management- en organisatiekenmerken genoemd, welke de auteurs wenselijk achten. Vervolgens is dan stevast de conclusie dat om die wenselijke management- en organisatiekenmerken mogelijk te maken grotere scholen nodig zijn.

Hoewel een strakke onderbouwing van de stelling waarom de desbetreffende organisatiekenmerken wenselijk zijn achterwege blijft (en dat kan ook moeilijk gezien het ontbreken van een eenduidige kwaliteitsdefinitie) zijn er twee achterliggende redeneringen denkbaar:

- a) de organisatiekenmerken in kwestie bevorderen een optimale inrichting van het onderwijsleerproces en daarmee indirect betere leerresultaten;
- b) de organisatiekenmerken zijn noodzakelijk als reactie op veranderingen in de omgeving van de school; de van overheidswege in te voeren autonomievergroting van scholen is een voorbeeld van zo'n omgevingsverandering.

In het eerste geval worden management- en organisatiekenmerken gezien als randvoorwaarden die het primaire proces (het onderwijs dus) bevorderen en in het tweede geval is er sprake van condities (buffers) die het primaire proces van de organisatie moeten beschermen tegen ontwikkelingen in een veranderende omgeving. Beide benaderingen zijn bruikbare gezichtspunten bij het denken over effectieve schoolorganisaties. Een aldus opge-

bouwde zorgvuldige organisatie-analyse zal echter niet leiden tot de overdaad aan wenselijke management- en organisatiecondities die Claessen en Lagerweij oplepelen. In feite vegen zij lijsten met management- en organisatiekenmerken bij elkaar die uit geheel verschillende tradities binnen de onderwijskunde naar voren zijn gekomen, te weten het school-effectiviteitsonderzoek, denkbeelden uit het aandachtsgebied van de 'planned change' en de schoolorganisatiemodellen van E.C.H. Marx.

Het schooleffectiviteitsonderzoek sluit het best aan bij de hierboven onder a) geformuleerde redenering. Verder biedt het schooleffectiviteitsonderzoek van de drie genoemde onderwijskundige tradities nog de meeste empirische evidentie, zij het dan dat bijvoorbeeld een concept als 'onderwijskundig leiderschap' veel minder empirisch bevestigd is dan uit de weergave van Claessen en Lagerweij blijkt. Overigens vormen instructiecondities op micro-niveau de kern van modellen, waarbij organisatiekenmerken als bevorderende condities van effectieve instructie worden gezien (vgl. Scheerens & Creemers, 1989), en ligt de basis voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs dus primair op het niveau van de inrichting van het onderwijsleerproces.

In het schoolveranderingsdenken zijn zaken als de zelfvernieuwende capaciteit of de veranderingscapaciteit van de school vaak de horizon van het denken. Ook in de hier aan de orde zijnde beschouwing worden dergelijke zaken kennelijk als intrinsieke kwaliteitsaspecten gezien. Het gevaar hiervan is dat er geïnvesteerd wordt in het versterken van de 'veranderbaarheid' van de school, zonder duidelijk voor ogen te hebben waartoe er veranderd moet worden, of de verandering ten goede komt aan de resultaten van het primaire proces, 'hoeveel aan veranderbaarheid' er nodig is om tegemoet te komen aan veranderende omgevingscondities en zonder in aanmerking te nemen dat aan een dergelijke investering ook kosten zijn verbonden; bijvoorbeeld in de zin van het onttrekken van energie aan het dagelijks werk op school.

Bij het derde referentiepunt in de analyse van Claessen en Lagerweij, de schoolorganisatiemodellen van E. C. H. Marx, is het individualiserend vermogen van de school in eerste instantie het criterium waarom het gaat. Bij toenemende individualisering zouden in toenemende mate geïntegreerde (en complexere)

schoolorganisaties nodig zijn. In latere bijdragen vanuit deze benadering wordt meer aandacht gegeven aan de buffer-functie ten opzichte van externe ontwikkelingen; de term "beleidsvoerend vermogen" kan hiermee in verband worden gebracht (Marx, 1990). Eén van de problemen met deze modellen is dat er in feite met een onderwijskundig proceskenmerk (individualisering) als criterium wordt gewerkt. Hoe riskant dit is demonstreren onderzoeksuitkomsten waaruit blijkt dat geïndividualiseerd onderwijs, door een vermindering van de effectieve leer- en instructietijd, tot relatief slechtere leerprestaties leidt dan klassikaal onderwijs (vgl. bijv. Mortimore e.a., 1988).

Hoewel een deel van de door Claessen en Lagerweij als wenselijk aangeduide management- en organisatiekenmerken geplaatst kan worden in integrale schooleffectiviteitsmodellen (bijvoorbeeld het ontwikkelen van een prestatiegerichte 'missie' van de school en het evaluerend vermogen van de school) en een ander deel als noodzakelijke respons op externe ontwikkelingen kan worden gezien (bijvoorbeeld de ontwikkeling van vaardigheden om financieel beleid te voeren bij een grotere financiële autonomie) geldt dat:

- de kwaliteitsbevorderende werking van deze organisatiekenmerken nog goeddeels moet worden aangetoond;
- de betekenis van instructiecondities als meer directe beïnvloeders van onderwijsresultaten niet uit het oog moet worden verloren;
- het - voor zover de auteurs hebben gemeend een conceptueel ontwerp van de ideale school te moeten maken - te betreuren is dat er nauwelijks gebruik is gemaakt van de vele in de literatuur beschikbare integrale² conceptuele modellen van schooleffectiviteit;
- het gebrek aan een modelmatige conceptualisering van kwaliteitsbevorderende school- en instructiekenmerken leidt tot een overdaad aan aangeprezen schoolorganisatie- en managementcondities.

Vooral spaarzaamheid wordt node gemist in de analyse van Claessen en Lagerweij. Door de eclectische en structuurloze aanpak in het genereren van wenselijke organisatiekenmerken, door het niet hanteren van een rigoureuze output-georiënteerde kwaliteitsdefinitie en door het onderbelicht laten van bepaalde teleurstellende uitkomsten van empirisch

onderzoek wordt de indruk gewekt dat het geheel aan management- en organisatiecondities, dat in het rapport wordt opgesomd, 'meer management' dus, zonder meer goed zou zijn voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs. Als deze denkwijze zou worden gevolgd bij de besteding van de miljoenen die men met schaalvergroting denkt te kunnen besparen, zou dit leiden tot vergroting van de 'overhead'-kosten in het onderwijs, meer geld dus voor *administration* en relatief minder geld voor verbetering van het primaire proces in het onderwijs. Op deze manier zou het middel wel eens erger kunnen blijken dan de kwaal en zou gevreesd moeten worden voor een uitdijende bureaucratie op het meso-niveau³.

Van de onderliggende gedachtengang in de beschouwing van Claessen en Lagerweij: meer management bevordert onderwijskwaliteit en voor meer management zijn grotere scholen nodig, is de laatste schakel zo mogelijk nog dubieuzer dan de eerste. Bepaalde organisatorische wenselijkheden, zoals 'eenheid in visie' binnen de school lijken zelfs gemakkelijker bij kleine scholen gerealiseerd te kunnen worden, terwijl ook niet zo inzichtelijk is waarom kleine scholen meer te lijden zouden hebben van parttime aanstellingen dan grote scholen. Voor het overige geldt dat het, bij alle twijfels over de wenselijkheid van de hoeveelheid organisatie- en managementcondities die de auteurs aanvoeren, prematuur is om schaalvergroting als middel hiertoe te propageren onder het mom van kwaliteitsverbetering.

5 *Efficiëntievergroting door schaalvergroting?*

Het cijfermateriaal in het rapport lijkt overduidelijk aan te tonen dat grote scholen goedkoper zijn dan kleine scholen. Bij nadere inspectie van de tabellen blijkt dat het vooral de zeer kleine scholen zijn die relatief duur zijn. Het is merkwaardig dat er niet een uitvoeriger economische analyse is uitgevoerd. Wel bevat de bijlage van de hand van Claessen en Lagerweij een hoofdstuk met de titel "Een economische invalshoek", maar daarin wordt gesteld dat het door de complexiteit van het financieringssysteem moeilijk te becijferen is wat de opbrengst van substantiële schoolvergroting zal zijn, waarna de auteurs opmerken dat het hierbij 'naar hun indruk' om omvangrijke bedragen zal gaan. Over de analyses van het

Sociaal en Cultureel Planbureau ten aanzien van de efficiencyvoordelen van schaalvergroting kan de lezer zich moeilijk een oordeel vormen, omdat de eigen rapportage daarover nog moet verschijnen en de meet- en rekenprocedures niet in het rapport van de projectgroep schoolgrootte zijn vermeld.

Elementen van een uitvoeriger economische analyse zouden kunnen zijn:

- het gebruik maken van bestaande literatuuroverzichten over efficiency-vergroting door schaalvergroting; een recent voorbeeld hiervan is het rapport van Kaiser en Vermeulen (1989), waaruit overigens blijkt dat er op grond van eerder onderzoek geen eenduidige conclusie inzake schaalvoordelen kan worden getrokken;
- het doorrekenen van alternatieven voor de hier voorgestelde maatregel om de minimale schoolgrootte in het basisonderwijs op een grootte van 250 leerlingen te bepalen; wat zou bijvoorbeeld de besparing zijn bij lagere minimumgrootten?
- het ontwerpen en doorrekenen van alternatieve scenario's om de gewenste concentratie van management en specialisten tot stand te brengen (onder meer met het oog op het terugbrengen van de toeloop naar het speciaal onderwijs); één zo'n scenario zou gebaseerd kunnen worden op de gedachte om netwerken van (eventueel kleine) scholen te vormen, waarbij bepaalde bestuurlijke management- en ondersteuningsfuncties geconcentreerd zouden kunnen worden;
- het in aanmerking nemen van de invoeringskosten van alternatieve varianten; hierbij valt onder meer te denken aan de kosten van nieuwe gebouwen⁴, kapitaalvernietiging door het moeten afstoten van bestaande gebouwen, eventuele toename van vervoerskosten, zo mogelijk ook een inschatting van de kosten die gepaard gaan met de voorbereiding en het overleg inzake fusies van scholen e.d.

Bij het ontbreken van een dergelijke meer volledige economische analyse is het moeilijk om uit het rapport in kwestie definitieve conclusies te trekken over de kostenbesparing van schaalvergroting onder de aanname dat deze niet gepaard gaat met kwaliteitsverlies.

6 *Besluit: De kwaliteit van het rapport als beleidsvoorbereidende studie*

Het aan de orde zijnde rapport over schoolgrootte maakt onvoldoende gebruik van bestaande onderzoeksliteratuur op zowel het terrein van schooleffectiviteit als het terrein van efficiency-winst door schaalvergroting. Een grondige economische analyse ontbreekt goedgevoel en de bijgevoegde onderwijskundige beschouwing is zwak qua onderbouwing en analyse. Voor zover 'eigen' onderzoeksresultaten worden gepresenteerd, wordt hierover op partijdige en versluierende wijze gerapporteerd. Ook in de presentatie van het cijfermateriaal wordt voortdurend op uitersten gekapitaliseerd: de allerkleinste worden met de allergrootste scholen vergeleken. Het rapport lijkt één grote poging om een vooraf vastgestelde conclusie te legitimeren en ontbeert het in aanmerking nemen van alternatieve maatregelen (deze laatste punten worden ook door Creemers & Hoeben, 1990, naar voren gebracht). Voor de stelling die uit het rapport met de meeste kracht opklinkt, namelijk dat schoolgrootte de onderwijskwaliteit bevordert, is het minste bewijs. Kennelijk wordt van deze formulering een grotere politieke overtuigingskracht verwacht, waar het misschien toch al voldoende was geweest om aan te tonen dat schaalvergroting, en de daarmee misschien verbonden kostenbesparing, niet ten koste gaat van het niveau van de onderwijsresultaten.

Drastische schaalvergroting, ook in het basisonderwijs, lijkt het ei van Columbus voor bewindslieden die graag iets aan het onderwijs zouden willen verbeteren, maar daar geen geld voor hebben. Bijstelling van de normen voor de minimale grootte van scholen is één van de weinige simpele mogelijkheden tot directe sturing door de overheid in het Nederlandse onderwijsbestel. En passant zou deze maatregel dan misschien gunstige voorwaarden kunnen creëren voor afbouw van de toeloop naar het speciaal onderwijs in het kader van het zogenoemde 'zorgverbredingsbeleid' en ook zou er, gezien de voorkeur welke wordt uitgesproken voor het onderbrengen van bepaalde ondersteuningsfuncties in de school, wellicht een basis worden gecreëerd om over te gaan tot 'rationalisering' van een deel van de verzorgingsstructuur, nl. de schoolbegeleidingsdiensten. Een gebrekkige beleidsanalyse die als surprise bovendien het koekoeksjong van

een te uitbundige toename van schoolmanagementfuncties uit de hoge hoed tovert, zal in dit geval naar het zich laat aanzien eerder contra-productief blijken ten opzichte van de respectabele doelstelling van doelmatigheidsverbetering in het onderwijs. Hopelijk zullen de voorstellen die uit deze gebrekkige analyse naar voren zijn gekomen niet door het beleid worden opgevolgd.

Noten

1. Wanneer, zoals meer gebruikelijk is, een dergelijk effect zou worden uitgedrukt in termen van gebonden variatie in de prestaties van individuele leerlingen zou het nog gedecimeerd worden.
2. Met 'integraal' wordt hier bedoeld dat deze modellen zowel schoolorganisatie als instructiecondities omvatten.
3. In een recente voordracht voor het Interuniversitair Centrum voor Onderwijsevaluatie schetste Herbert J. Walberg een afschrikwekkend beeld van de situatie in sommige Amerikaanse staten, waar het merendeel van onderwijsvernieuwingsgelden wordt opgeslokt door de 'administration'.
4. Het Informatie- en Adviescentrum Schoolaccommodatie schat de kosten van nieuwbouw op maar liefst f 1,7 miljard (Kooistra, 1990).

Literatuur

- Creemers, B. P. M. & W. Th. J. G. Hoeben, Onderwijsonderzoek te kijk gezet; commentaar op het rapport "Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs". *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 1990, 15, 234-241.
- Kaiser, F. & C. J. A. J. Vermeulen, Het doelmatig functioneren van scholen. Enschede: Universiteit Twente, Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde, 1989.
- Kooistra, S., Schaalvergroting vergt miljarden. In: *NG Gemeentelijk Magazine*, 14 september 1990, p. 3.
- Marx, E. C. H., *Schoolontwikkeling en milieugericht onderwijs*. Afscheidscollege. Alphen aan den Rijn: Samsom, Tjeenk Willink, 1990.
- Mortimore, P. et al., *School matters: the junior Years*. Somerset: Open Books, 1988.
- Projectgroep Schaalvergroting Basisonderwijs, *Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1990.

Scheerens, J. & B. P. M. Creemers, Conceptualizing school effectiveness. In: Developments in school effectiveness research (pp. 691-706). Special issue of the *International Journal of Educational Research*, 1989, vol. 13, no. 7 Oxford: Pergamon Press.

Curriculum vitae

J. Scheerens is als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Twente, Faculteit Toegepaste Onderwijskunde. Zijn leeropdracht ligt op het terrein van onderwijsorganisatie en -management. Hij is momenteel voorzitter van het Interuniversitair Centrum voor Onderwijsevaluatie (ICO): een samenwerkingsverband voor 2de fase onderwijs van de Universiteit Twente en de Rijksuniversiteit Groningen en wetenschappelijk directeur van het Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO).

Adres: Universiteit Twente, Postbus 217, 7500 AE Enschede

Manuscript aanvaard 22-10-'90

Summary

Scheerens, J. 'School size and quality in education: a faulty policy-advice.' *Pedagogische Studiën*, 1990, 67, 444-449.

The recent report on "school size and quality in education" is reviewed from the angle of empirical evidence, conceptual quality and policy relevance. The conclusion is that the report lacks an empirical basis and that the conceptual analysis is rather shaky. Moreover, counterproductive effects are expected, both in terms of neglected costs of increasing school size and additional costs for "more management" that are likewise neglected. The central thesis of the report: 'school size enhances educational quality' cannot be maintained.