



Fusies besluiten door schoolbesturen

Een kwalitatief onderzoek naar bestuursfusies in
het primair onderwijs



Zoey de Jong
Augustus 2020



Universiteit Utrecht



Auteur: Zoey de Jong
Studentnummer: 4286898

Begeleider: Prof. dr. Margo Trappenburg
Tweede lezer: Dr. Rianne Dekker

Studie: Master Bestuur en beleid
Opleidingsinstituut: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap,
Universiteit Utrecht
Stageplek: PO-raad

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt de masterscriptie *'Fusies besluiten door schoolbesturen'*. Een kwalitatief onderzoek naar de fusiemotieven van bestuurders in het primair onderwijs. Deze scriptie betekent voor mij het einde van zes jaar studeren en het definitieve einde van mijn studiercarrière bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap. Een mooie, leerzame tijd waarin ik veel geleerd heb, bijzondere dingen heb gedaan en die voorbij is gevolgen. Ondanks het naderende afscheid van mijn studententijd, kijk ik tegelijkertijd erg uit naar het werkende leven en alle uitdagingen, kansen en mogelijkheden die dat met zich meebrengt.

Vanaf moment één van de master was het voor mij al duidelijk dat het opnieuw een scriptie moest worden met een onderwijsthema. De onderwijssector spreekt mij al mijn gehele studie het meeste aan en is tevens de sector waar mijn ambities voor de nabije toekomst liggen. Het was voor mij dan ook een goede start dat ik in de eerste maanden van mijn master al in contact kwam met de PO-raad, de belangenorganisatie van het primair onderwijs, en hoorde dat er een onderzoeksstage was op het thema schaalgrootte van onderwijsbesturen. In februari begon ik dan ook vol enthousiasme met deze stage en de opstartfase van mijn scriptie. De PO-raad vond ik een boeiende organisatie waar ik verschillende interessante bijeenkomsten over het thema schaalgrootte heb kunnen bijwonen, zowel op kantoor met verschillende collega's als extern met onderwijsbestuurders uit het hele land. Binnen de PO-raad wil ik dan ook met name Reinier Goedhart en Marianne van Teunenbroek voor het constructief meedenken met mijn scriptie.

Helaas zag deze scriptieperiode er compleet anders uit dan ik van te voren had gedacht. In maart brak de Coronacrisis uit, waardoor we ineens allemaal noodgedwongen thuis kwamen te zitten. Plotseling was ik aangewezen op mijn studentenkamer in plaats van het kantoor van de PO-raad of de studiekelder van de USBO. Een bijzondere omschakeling waarin ik zeker het contact met collega's en medestudenten miste. Dat het gelukt is om onder deze unieke omstandigheden om tot een eindresultaat te komen, maakt dat ik extra trots ben op de totstandkoming van mijn masterscriptie.

Graag wil ik ook een aantal mensen bedanken die mij geholpen hebben gedurende deze afstudeerfase. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Margo Trappenburg bedanken voor de begeleiding in de afgelopen maanden. Ondanks de noodgedwongen digitale bijeenkomsten is het gelukt om deze op een goede manier voort te zetten. Daarnaast wil ik mijn tweede lezer Rianne Dekker bedanken voor haar uitgebreide feedback op mijn onderzoeksopzet. Tot slot wil ik mijn ouders en mijn vriend bedanken voor hun steun en de leuke momenten ter afleiding van dit intensieve proces.

Ik wens u veel leesplezier!

Zoey de Jong
Utrecht, augustus 2020

Samenvatting

Discussie over schaalgrootte in de publieke sector is van alle tijden, zo ook in het primair onderwijs. In het primair onderwijs bestaat een grote variëteit aan schaalgrootten van schoolbesturen. Echter is sinds een aantal jaren een trend waar te nemen van bestuursfusies en zodoende een toenemende schaalgrootte van onderwijsbesturen. Dit houdt in dat het gemiddeld aantal scholen waarvoor een onderwijsbestuur verantwoordelijk is toeneemt.

Discussie over schaalgrootte van onderwijsbesturen in het primair onderwijs wordt vaak gevoerd op basis van gevoelsmatige overtuigingen over de waarde van een bepaalde schaal. Dit wordt versterkt doordat er relatief weinig empirisch onderzoek beschikbaar is over een relatie tussen de omvang van besturen en aspecten als onderwijskwaliteit en een waarborging van de menselijke maat.

Bestuurders hebben dan ook weinig referentiepunten aan de hand waarvan ze een afweging over een eventuele bestuursfusie kunnen maken. In een poging meer kennis te verzamelen over de mate waarin schaalvergroting in onderwijsbesturen bijdragen aan het bereiken van organisatiedoelen heeft dit onderzoek zich op de volgende onderzoeksvraag gericht: *In hoeverre draagt een fusie van schoolbesturen in het primair onderwijs bij aan de beoogde fusiedoelen?*

In dit onderzoek is nagegaan welke motieven ten grondslag hebben gelegen aan in totaal negen verschillende besturenfusies. Hiervoor is gebruik gemaakt van de meest voorkomende fusiemotieven in de publieke sector. Dit betreffen de motieven doelmatigheid, kwaliteit, bereikbaarheid en marktmacht. Vervolgens is onderzocht hoe schoolbesturen tot het fusiebesluit komen. Om het fusiebesluit te kunnen verklaren is gebruik gemaakt van de rationele keuzetheorie en de institutionele theorie. Aan de ene kant kan een fusie gezien worden als een doelbewust middel om tot schaalvergroting te komen. In dit geval is er sprake van een doelgerichte actie en een keuze voor de optie met het maximaal verwachte nut. Aan de andere kant zou een fusie verklaard kunnen worden door de institutionele theorie en het institutioneel isomorfisme, een theorie die een verklaring geeft voor waarom organisaties op elkaar lijken. In de literatuur worden drie verschillende soorten isomorfisme onderscheiden. *Coercive* isomorfisme ontstaat vanwege een ervaren druk vanuit wet- en regelgeving en verwachtingen vanuit de samenleving. Daarnaast is sprake van *mimetic* isomorfisme als organisaties elkaar imiteren vanuit onzekerheid over de eigen organisatie. De derde variant betreft *normative* isomorfisme en ontstaat als er sprake is van sterke opvattingen binnen een bepaalde beroepsgroep. Tot slot is gekeken naar in hoeverre de fusie uiteindelijk een bijdrage heeft geleverd aan de beoogde fusiedoelen.

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is een documentanalyse uitgevoerd en zijn interviews afgenomen met bestuurders en nabij betrokkenen van de fusie. Hieruit is gebleken dat alle vier de fusiemotieven ook gelden voor schoolbesturen. Een fusie is een middel om de kwaliteit, bereikbaarheid, marktmacht en doelmatigheid van besturen te verbeteren, waardoor het uiteindelijk doel van schoolbesturen, het realiseren van een goede onderwijskwaliteit, bevorderd kan worden. De motieven kwaliteit, bereikbaarheid en marktmacht zijn door besturen het vaakst genoemd. De totstandkoming van het fusiebesluit kan verklaard worden door een combinatie van de rationele keuzetheorie en het institutioneel isomorfisme. Met name in de aanloop naar een fusie ervaren besturen een indirecte institutionele druk. Het definitieve fusiebesluit kan gezien worden als

een rationele keuze van bestuurders, in een poging om te gaan met deze ervaren druk. Daarnaast is persoonlijk vertrouwen tussen fusiepartners een belangrijke voorwaarde om te komen tot een fusie, een factor die buiten de directe verklaringskracht van de hier toegepaste theorieën valt. Bestuurders hebben de fusie ervaren als een intensieve periode, maar kijken met een voldaan gevoel terug en concluderen dat de beoogde fusiedoelen zijn behaald. In dit onderzoek is geconcludeerd dat fusies van schoolbesturen in het primair onderwijs een positieve bijdrage leveren aan de beoogde doelen die bestuurders met de fusie nastreven.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Schaalgrootte onderwijsbesturen	8
1.2 Probleemstelling.....	11
1.3 Onderzoeksvraag.....	12
1.4 Maatschappelijk relevantie	12
1.5 Wetenschappelijke relevantie	13
1.6 Leeswijzer	13
Hoofdstuk 2: Locus	14
2.1 Schoolbesturen.....	14
2.2 Versterking positie schoolbesturen in Nederland.....	14
2.3 Fusies in het primair onderwijs	15
Hoofdstuk 3: Theoretisch raamwerk.....	16
3.1.1 Schaalgrootte en fusies in het primair onderwijs.....	16
3.1.2 Fusies in het primair onderwijs	16
3.1.3 Schaalgrootte in het primair onderwijs.....	17
3.2 Motieven voor fusie in de publieke sector.....	19
3.2.1 Rationele keuzetheorie: doelbewuste motieven	21
3.2.2 Expected utility theory	22
3.3.1 Institutionele druk: schaal als trend.....	23
3.3.2 Institutioneel isomorfisme	23
3.4 Conclusie	26
Hoofdstuk 4: Methoden en technieken	27
4.1 Wetenschapsfilosofische positie	27
4.2 Onderzoeksdesign	27
4.3 Dataverzameling.....	28
4.3.1 Case-selectie.....	28
4.4 Betrouwbaarheid.....	32
4.5 Validiteit	32
Hoofdstuk 5: Van motieven en besluiten naar een fusie.....	33
5.1 Beoogde fusiedoelen van schoolbestuurders	33
5.1.1 Kwaliteit.....	33

5.1.2 Bereikbaarheid	34
5.1.3 Marktmacht.....	35
5.1.1 Doelmatigheid	35
5.2 Fusiebesluiten van schoolbestuurders	36
5.2.1 Rationele keuze	36
5.2.2 Institutioneel isomorfisme	39
5.2.3 Fusiebesluiten: intern besluit of externe druk?	42
5.3 Beoogde fusiedoelen.....	43
6. Conclusie en discussie	46
6.1 Deelconclusies	46
6.1.1 Fusiemotieven	46
6.1.2 Fusiebesluiten.....	47
6.1.3 Behaalde fusiedoelen	47
6.2 Conclusie	48
6.3 Kritische reflectie methodologische keuzes.....	49
6.4 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	49
6.5 Implicaties	49
Literatuurlijst	50
Bijlage I Wettelijk format fusie-effectrapportage	55
Bijlage II Codeboom documentanalyse	57
Bijlage III Operationaliseringsschema	58
Bijlage IV Topiclijst bestuurders	60
Bijlage V Codeboom interviews.....	62
Bijlage VI Topiclijst aanvullende gesprekken	63

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Schaalgrootte onderwijsbesturen

Het onderwijs organiseren we in Nederland via besturen en scholen, dicht bij het ouderlijk huis, en zoveel mogelijk 'van onderop' (Schoonhoven, 2019). Artikel 23 van de Grondwet garandeert die vrijheid van het onderwijs via het recht op grond waarvan iedereen een school mag oprichten. Dit grondrecht zorgt voor een hoge mate van autonomie van schoolbesturen. Dit houdt in dat schoolbesturen grotendeels zelf verantwoordelijk zijn voor beslissingen ten behoeve van de inrichting van het onderwijs. Deze vrijheid van het onderwijs is terug te zien in uiteenlopende aspecten van het Nederlands onderwijs. Zo zorgt de autonomie van schoolbesturen voor keuzevrijheid ten aanzien van de inrichting van het onderwijs op basis van een bepaalde levensovertuiging of onderwijsconcept, maar betreft het ook de keuze voor een passende schaalgrootte van een bestuur.

Het begrip schaalgrootte gaat over hoe groot of klein een organisatie wordt georganiseerd (van der Steen, Scherpenisse, van Twist & Chin-A-Fat, 2014, p. 3). In dit onderzoek verwijst schaalgrootte naar bestuursgrootte, het aantal scholen waarvoor een overkoepelend schoolbestuur verantwoordelijk is. Een schoolbestuur is het bevoegd gezag dat de eindverantwoordelijkheid draagt voor de instandhouding van scholen. Het Nederlands onderwijs kent verschillende bestuursvormen, namelijk publiekrechtelijke bestuursorganen, verenigingen, stichtingen, coöperaties en kerkelijke rechtspersonen (Van Schoonhoven, 2019, p. 6). Dit onderzoek zal zich richten op besturen in het primair onderwijs.

Schaal als trend

Discussie over schaalgrootte in de publieke sector is van alle tijden. Schaalgrootte en fusies zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo is een fusie het meest doelbewuste middel om tot schaalvergroting te komen (Blank, Koot & Haelermans, 2009, p. 9). Over schaal en fusies bestaan grofweg twee contrasterende opvattingen (Portengen, 2018a, p. 246). Kleinschaligheid wordt vaak geassocieerd met de menselijke maat, flexibiliteit en nabijheid. Zo zou de afstand tussen het bestuur en de scholen kleiner zijn, waardoor het voor scholen laagdrempeliger wordt om bestuurders te benaderen bij vragen of klachten. Daarnaast bestaat het idee dat het voor kleinschalige besturen makkelijker is om het geheel te overzien en het personeel te herkennen en erkennen (Portengen, 2018a, p. 137). Grootschaligheid zou daarentegen kansen bieden voor meer kwaliteit, doelmatigheid en een grotere bestuurskracht. Grote instellingen zouden namelijk meer middelen hebben om te investeren in de kwaliteit en professionaliteit. Bovendien wordt vaak gedacht dat grote besturen beter in staat zijn om daadkrachtiger en responsiever te handelen, omdat zij een sterkere machtspositie hebben dan kleinere besturen (Portengen, 2018a, p. 289). Door de jaren heen wisselen trends van schaalvergroting zich af met patronen van schaalverkleining. Deze schaal- en fusiepatronen kunnen deels het gevolg zijn van bewuste beleidskeuzes van de landelijke overheid, maar kunnen ook een effect zijn van beleidskeuzes die primair gericht zijn op andere doelen (Blank, 2015). Schaalverandering en fusies komen daarom vaak in golven. Deze golven zijn ook terug te zien in de onderwijssector.

In het begin van de jaren '80 werd schaalvergroting direct door de overheid gestimuleerd. De veronderstelling die daaraan ten grondslag lag, was dat schaalvergroting ten goede zou komen aan de kosteneffectiviteit en de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast wordt aannemelijk geacht dat schaalvergroting in het basisonderwijs een neveneffect is geweest van de in 2006 ingevoerde lumpsumbekostiging, de financiële vergoeding voor een bestuur op basis van het aantal leerlingen. Het primaire doel van deze nieuwe bekostigingssystematiek was het meer vrijheid geven aan scholen en besturen in de besteding van hun middelen. Echter, de decentrale verantwoording die aan deze bekostiging verbonden was, zette aan tot het zoeken naar schaalvoordelen en risicospreiding (Dijkgraaf, Gelderblom, de Jong, Maasland & Tanis, 2010).

Vanaf 2005 ontstaat een kantelpunt in de opvatting over schaalvergroting. Deze verandering wordt voornamelijk ingegeven door het rapport *Variëteit in schaal* van de Onderwijsraad waarin zij aandacht vraagt voor een te sterk doorgezette schaalvergroting in het onderwijs. De Onderwijsraad waarschuwt dat grootschaligheid kan leiden tot minder variëteit in het aanbod, minder betrokkenheid bij de besluitvorming en minder sociale cohesie binnen instellingen. Daarnaast vraagt de Onderwijsraad aandacht voor het begrip 'menselijke maat' (Onderwijsraad, 2005). Het begrip 'menselijke maat' houdt in dat een organisatie overzichtelijk is, zodat betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben, zich samen verantwoordelijk voelen voor de school en de lijnen van besluitvorming kort zijn (Heijsters, van der Ploeg & Weijers, 2020, p. 6). Het gevolg van dit rapport is dat met name het streven naar kleinschaligheid in het onderwijs in deze periode wordt gestimuleerd.

Vanaf 2012 is een dubbele schaalbeweging te herkennen (Portengen, 2018a). In het kader van 'too-big-to-control' wordt nog steeds gesproken over de nadelige gevolgen van zeer grote (gefuseerde) scholen en schoolbesturen. De zorgen over grootschaligheid worden met name beïnvloed door de misstanden die ontstaan bij verschillende grote scholen en besturen als gevolg van het beperkte zicht dat zeer grote schoolbesturen zouden hebben op de onderwijskwaliteit, zoals het geval was bij de zogenoemde 'examen crisis' op het VMBO Maastricht (Heijsters, et al., 2020, p. 6). Deze misstanden, die voornamelijk plaatsvonden in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het voortgezet onderwijs (vo), hebben ook effect gehad op opvattingen over schaal in het primair onderwijs (po). In 2011 werd dan ook als reactie op deze misstanden in de gehele onderwijssector een fusietoets in het leven geroepen. Deze wet moest voorkomen dat door fusies kolossale besturen zouden ontstaan (van Schoonhoven, 2019, p. 10). Besturen die wilden fuseren moesten door de invoering van de fusietoets een verzoek indienen voor een fusie. Dat verzoek werd vervolgens beoordeeld door een speciale fusietoetscommissie, de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO). Deze commissie werd ingesteld om de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap te adviseren over fusieaanvragen in het po, vo en mbo. (Van Casteren, van den Berg, Huisman, Rosenboom & de Vijlder, 2015, p.4).

Tegelijkertijd groeien sinds 2012 de zorgen over de kleinschaligheid in met name krimpregio's. Kleine besturen en basisscholen zijn kwetsbaar. Zo bestaat een team slechts uit enkele personen, waardoor het moeilijker is elkaar te ondersteunen en specialisaties te ontwikkelen. Bovendien zijn kleine besturen en scholen relatief duur. De bekostigingssystematiek en kleinescholentoeslag zorgen er namelijk voor dat hoe minder leerlingen er zijn, hoe hoger de bekostiging per leerling wordt (Ministerie van Financiën, 2013). Deze uitdagingen die ontstaan door de demografische krimp, hebben er dan ook toe geleid dat in het regeerakkoord van Kabinet-Rutte III de afschaffing van de fusietoets is opgenomen ((VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 2017, p. 11). De afschaffing van deze toets moest schoolbesturen weer meer ruimte te geven voor lokale

samenwerking en om gezamenlijk in de regio een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. Een fusie kan immers een middel zijn om te voorkomen dat scholen te klein worden en gesloten dienen te worden (Tweede Kamer, 2018, p. 2). Echter, op 16 juni 2020 stemde de Eerste Kamer tegen het afschaffen van de fusietoets. Met name de ‘menselijke maat’ en de vraag of medezeggenschapsraden voldoende ontwikkeld zijn voor deze nieuwe rol stonden centraal in de kritiek (Eerste Kamer, 2020).

Bestuurlijke schaal in het primair onderwijs

Ondanks deze verschillende schaalbeweringen, is in de afgelopen decennia in het primair onderwijs een trend waar te nemen van bestuurlijke fusies en zodoende een toenemende schaalgrootte van onderwijsbesturen. De afgelopen 25 jaar is het aantal schoolbesturen meer dan gehalveerd. In 1995 waren er ongeveer 2500 besturen (Portengen, 2018a, p. 98), terwijl dat er begin 2020 nog 977 zijn. (PO-raad, n.d.). Deze afname van het aantal schoolbesturen gaat samen met een trend van toenemende schaalgrootte van besturen. Daar waar in 1995 besturen gemiddeld 3,4 basisscholen in stand houden (Portengen, 2018a, p.99), is dit aantal in 2019 gestegen tot 6,9 scholen gemiddeld per bestuur (PO-raad, n.d.). De gemiddelde schaalgrootte van scholen is in die periode vrijwel gelijk gebleven, een gemiddelde school telt al ruim 20 jaar 220 leerlingen (van Schoonhoven, 2019). In het primair onderwijs is dus vooral sprake geweest van bestuurlijke schaalvergroting.

Echter, ondanks het proces van bestuurlijke schaalvergroting is nog steeds een grote diversiteit in bestuurlijke schaal in het primair onderwijs. Verreweg het grootste aantal schoolbesturen heeft namelijk nog steeds een relatief kleinschalig karakter. Met 42 procent is bijna de helft van de schoolbesturen verantwoordelijk voor slechts één basisschool. Dit wordt ook wel een eenpitter genoemd. Daartegenover heeft ruim een kwart van de schoolbesturen tenminste elf scholen onder zich waarvan zelfs zeven procent meer dan twintig scholen onder haar hoede heeft (PO-raad, n.d.).

Schaaldiscussies

Deze toenemende schaalvergroting en grote variëteit in schaal van onderwijsbesturen in het primair onderwijs leidt ertoe dat er geregeld discussies worden gevoerd over de voor- en nadelen van verschillende bestuursgroottes. In de primair onderwijssector bestaan tevens geen richtlijnen voor een optimale schaalgrootte of een minimale en maximale omvang van schoolbesturen. Er bestaan wel opheffingsnormen voor individuele scholen in het primair onderwijs, maar dat geldt niet voor onderwijsbesturen. Bovendien onderstrepen verschillende maatschappelijke ontwikkelingen het belang van deze discussie over schaal in het primair onderwijs (Heijsters, et al., 2020)

Allereerst betreft dit de trend van demografische krimp in verschillende regio's. Deze ontwikkeling onderstreept het belang van de juiste schaal. De centrale vraag is dan ook welke bestuursgrootte nodig is om krimprisico's op te kunnen vangen. Bij teruglopende leerlingenaantallen wordt namelijk een extra beroep gedaan op onderwijsbesturen, omdat het vaak leidt tot financiële consequenties (Reezigt, Rekers-Mombarg & Spithoff, 2019, p. 9). Besturen en scholen krijgen vanwege de lumpsum bekostiging minder inkomsten bij een dalend aantal leerlingen. Daarnaast kunnen ruimtes in schoolgebouwen overtollig worden, terwijl de kosten hiervan wel doorlopen (Rijksoverheid, n.d.(a)). Deze consequenties kunnen uiteindelijk een opheffing of fusie als gevolg hebben.

Daarnaast is in de politiek, in het primair onderwijsveld en in de media een discussie gaande over de doelmatige inzet van onderwijsgelden (Onderwijsraad, 2018, p. 9). Doelmatigheid gaat over de vraag hoe effectief en efficiënt de middelen voor het onderwijs worden besteed. De mate waarin middelen doelmatig worden besteed hangt dan ook sterk samen met schaal (Dijkgraaf et al., 2010, p. 4). De discussie wordt met name veroorzaakt door het gebrek aan inzicht in doelmatigheid. Zo is er in de sector geen brede consensus over wanneer uitgaven doelmatig zijn (Onderwijsraad, 2018, p. 29). Dit blijkt ook uit het regeerakkoord van Kabinet-Rutte III waarin opgeroepen wordt om tot een scherpere definitie van een doelmatige besteding van onderwijsmiddelen te komen (VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 2017, p. 10). Daarnaast kent het huidige systeem van lumpsumfinanciering weinig prikkels voor besturen om doelmatig te besteden. Deze vorm van financiering zorgt namelijk voor niet voor een koppeling tussen de financiële besteding en de gestelde inhoudelijke doelen, waardoor de relatie tussen het financieel beleid en het onderwijsbeleid onvoldoende wordt doordacht en toegelicht (Onderwijsraad, 2018, p. 29).

1.2 Probleemstelling

In de praktijk is dus een trend waar te nemen van bestuursfusies en zodoende een toenemende schaalgrootte van onderwijsbesturen. Echter, er is weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar over de effecten van fusies en schaalvergroting op bestuursniveau in het primair onderwijs (Heijsters, et al., 2020). De meeste literatuur over schaalvergroting in het onderwijs focust zich op schoolgrootte, het aantal leerlingen op een school. Zo hebben Blank et al. (2007) gevonden dat de optimale schaal in het Nederlandse basisonderwijs ligt tussen de 300 en 550 leerlingen per school. Op bestuursniveau ontbreekt zo'n uitgesproken wetenschappelijke onderbouwing, waardoor bestuurders in het onderwijs weinig referentiepunten hebben voor een fusiebesluit.

Uit het beschikbare onderzoek naar fusies en schaalvergroting op bestuursniveau is bovendien een verwarrend beeld ontstaan. Allereerst is een optimale schaal niet eenduidig te objectiveren. Zo bestaan er verschillende perspectieven om naar schaal te kijken en deze wijzen naar verschillende optimale maten voor schaal (Van der Steen et al., 2014, p. 17). Vanuit een efficiëntieperspectief, wat met name gericht is op het behalen van schaalvoordelen, is bijvoorbeeld een andere schaal wenselijk dan vanuit een werkgeversperspectief, dat juist belang hecht aan een persoonlijke benadering binnen een organisatie. Bovendien hanteren onderzoekers verschillende definities van schaal, wat ertoe leidt dat de uitkomsten van verschillende studies inconsistent, gefragmenteerd en multi-interpretabel zijn (De Wit, 2007, p.87). Tot slot zijn tot op heden weinig significante relaties gevonden tussen de omvang van besturen en aspecten als onderwijskwaliteit en 'menselijke maat' (Heijsters, et al., 2020). Daarnaast laat onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs bijvoorbeeld zien dat éénpitters beter in staat zijn om kwalitatief goede scholen in stand te houden en worden op de kwaliteitszorgstandaarden door inspecteurs beter beoordeeld dan besturen met twee tot zeven scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Kortom, effecten van schaalvergroting op bestuursniveau zijn niet eenduidig.

1.3 Onderzoeksvraag

Op dit moment hebben bestuurders in het primair onderwijs dus nog weinig wetenschappelijke onderbouwde kaders aan de hand waarvan zij een gegronde fusieafweging kunnen maken. Tegelijkertijd is het in primair onderwijs een trend waar te nemen van bestuursfusies en derhalve een toenemende schaalgrootte. Een fusiebesluit is tenslotte een doelbewust middel om tot schaalvergroting te komen. Deze constatering leidt dan ook tot de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre draagt een fusie van schoolbesturen in het primair onderwijs bij aan de beoogde fusiedoelen?

De belangrijkste theoretische deelvragen hierbij zijn:

1. *Wat zijn motieven voor een fusie in de publieke sector?*
2. *Welke theorieën kunnen een fusiebesluit van schoolbesturen verklaren?*

De empirische deelvragen zijn vervolgens:

3. *Wat zijn de beoogde fusiedoelen van schoolbestuurders?*
4. *Hoe komen schoolbesturen tot een fusiebesluit?*
5. *Worden de beoogde fusiedoelen behaald?*

Het onderzoek wordt kwalitatief vormgegeven. De hoofdvraag wordt onderzocht aan de hand van een documentanalyse en interviews met zowel schoolbestuurders als nauw betrokkenen van de fusie. Deze combinatie zorgt voor een zo volledig mogelijk beeld van de bijdrage van de fusie aan de beoogde fusiedoelen.

1.4 Maatschappelijk relevantie

Het onderzoek is om verschillende redenen maatschappelijk relevant. Allereerst heeft de Primair Onderwijsraad (hierna: PO-raad), de belangenorganisatie van het primair onderwijs, het voornemen om in 2020 te onderzoeken of zij tot een sectoraal standpunt ten aanzien van schaalgrootte kunnen komen. Dit voornemen is ontstaan doordat veel schoolbesturen die lid zijn van de PO-raad de nadrukkelijke wens hebben uitgesproken om schaalgrootte bespreekbaar te maken. Veel discussies over schaal werden tot op heden gevoerd vanuit gevoelsmatige overtuigingen. De PO-raad is nu voornemens een discussie starten op basis van feiten, wetenschap en ervaringen. Dit onderzoek zal een bijdrage leveren aan deze meer onderbouwde discussie.

Ook in de politiek is op dit moment aandacht voor schaalgrootte in het onderwijs. Zo is in september 2019, in het kader van het wetsvoorstel van de afschaffing van de fusietoets, een motie van kamerlid Lisa Westerveld van GroenLinks aangenomen. In deze motie wordt de regering opgeroepen om voor- en nadelen in kaart te brengen van verschillende schaalgrootten in het onderwijs. Momenteel is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bezig om deze voor- en nadelen in kaart te brengen (Parlementaire Monitor, 2019). Dit onderzoek zou een bijdrage kunnen leveren aan meer inzicht in waarom besturen middels een fusie kiezen voor schaalvergroting.

Tot slot is het relevant om schaalgrootte te onderzoeken op bestuursniveau, omdat de positie van schoolbesturen de afgelopen decennia is versterkt. Schoolbestuurders zijn dan ook steeds meer 'spelbepaler' geworden in plaats van enkel uitvoerder van onderwijsbeleid (Reezigt, 2012). Schaalgrootte van onderwijsbesturen is daarmee ook een interessante vraag in het licht van andere vraagstukken, zoals het steeds groter wordende probleem van het lerarentekort en het vraagstuk van onderwijs in krimpregio's (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017).

Schoolbesturen zijn tenslotte werkgever en een belangrijke actor die op regionaal niveau een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van dergelijke vraagstukken. Schaalgrootte speelt daarin een rol, omdat schaal samenhangt met het bestuurlijk vermogen van schoolbesturen en gaat bijvoorbeeld over een doelmatige organisatie en de mogelijkheden van een bestuur omtrent het personeelsbeleid (Deunk, Malowski, van Kuijk, & Doolaard, 2015).

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Daarnaast is het onderzoek ook om verschillende redenen wetenschappelijk relevant. Ten eerste, is er zoals benoemd momenteel weinig literatuur beschikbaar over schaalgrootte en fusies van besturen in het onderwijs. Dit onderzoek zal dan ook een toevoeging zijn aan het weinig beschikbare onderzoek op dit thema. Bovendien zijn, zoals eerder aangegeven, in de huidige status van de beschikbare literatuur weinig robuuste relaties te vinden tussen de omvang van scholen en besturen en verschillende relevante aspecten. Zo zijn geen significante relaties gevonden tussen de schaalgrootte op bestuursniveau en een duurzame onderwijskwaliteit, het schoolklimaat en het onderwijsaanbod (Heijsters, et al., 2020). Dit onderzoek zal een bijdrage leveren aan meer inzicht in met welk motief bestuurders kiezen voor schaalvergroting en hoe dit besluit tot stand is gekomen.

Daarnaast laat bestaande literatuur zien dat er in de meeste gevallen sprake is van vier verschillende fusiemotieven. Dit zijn doelmatigheid, kwaliteit, bereikbaarheid en marktmacht (Blank, et al., 2009). Hoewel deze motieven al eens zijn onderzocht in de context van zorgaanbieders (Postma & Roos, 2016), geldt dit nog niet voor bestuurders in het primair onderwijs. In dit onderzoek zal onderzocht worden welke fusiemotieven ten grondslag liggen aan een fusiebesluit van onderwijsbestuurders en zo een bijdrage leveren aan de breder beschikbare literatuur over fusies in de publieke sector.

Tot slot wordt gesteld dat een fusie een doelbewust middel is om schaal te vergroten (Blank, et al., 2009). Deze constatering veronderstelt dan ook dat een fusiebesluit een rationele keuze is (MacDonald, 2003). Echter, volgens de institutionele theorie imiteren bestuurders in de publieke sector vaak elkaars gedrag (DiMaggio & Powell, 1983). Dit zou een verklaring kunnen zijn voor de beschreven golfbewegingen van schaalvergroting en -verkleining. In dit geval lokt de ene fusie een volgende uit. Een fusie kan dus een rationele keuze zijn, maar kan ook ontstaan doordat bestuurders elkaar kopiëren. In dit onderzoek wordt gekeken welke typen argumenten een grotere rol spelen bij fusiebesluiten van onderwijsbestuurders in het primair onderwijs. Daarmee levert het onderzoek een bijdrage aan meer inzicht in hoe fusiebesluiten in de publieke sector tot stand komen.

1.6 Leeswijzer

In bovenstaand hoofdstuk is een inleiding gegeven op het onderwerp van dit kwalitatieve onderzoek, fusies van schoolbesturen in het primair onderwijs. In hoofdstuk twee wordt de keuze voor schoolbesturen toegelicht door een beschrijving te geven van de context van deze besturen. In hoofdstuk drie worden de verschillende theoretische concepten en wetenschappelijke theorieën toegelicht die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vier verschillende fusiemotieven die ten grondslag kunnen liggen aan een fusiebesluit. Om het fusiebesluit te kunnen verklaren, zal gebruik gemaakt worden van de rationele keuzetheorie en de institutionele theorie. In hoofdstuk vier wordt uiteengezet welke onderzoeksmethoden zijn gehanteerd. Vervolgens volgen in hoofdstuk vijf de empirische resultaten die tot stand zijn gekomen aan de hand van documentanalyse en interviews. Tot slot volgt in hoofdstuk zes de conclusie waarin in een antwoord wordt geformuleerd op de hoofdvraag en de discussie.

Hoofdstuk 2: Locus

Dit onderzoek focust zich op schoolbesturen in het primair onderwijs. In dit hoofdstuk zal deze keuze worden toegelicht. Zo wordt eerst uitgelegd wat de rol is van schoolbesturen en toegelicht waarom de positie van deze schoolbesturen de afgelopen jaren is versterkt. Tot slot wordt ingegaan op de Wet fusietoets en de behandelde aanvragen door de Commissie Fusietoets Onderwijs.

2.1 Schoolbesturen

Een schoolbestuur is het bevoegd gezag dat de eindverantwoordelijkheid draagt voor de instandhouding van scholen (Van Schoonhoven, 2019, p. 6). Besturen kunnen gezien worden als de centrale actor in het bestuurlijk krachtenveld rondom het onderwijs binnen de scholen. Een bestuur bestuurt de onderwijsorganisatie, geeft leiding aan het personeel en vertegenwoordigt de onderwijsorganisatie richting leerlingen, ouders, personeel, overheid en maatschappelijke partners (Nolen, 2017, p. 22). Het schoolbestuur is dan ook eindverantwoordelijk voor de scholen en de kwaliteit van het onderwijs dat wordt gegeven. De taak van besturen is het monitoren van de onderwijsresultaten en interveniëren waar dat nodig is (Honingh, Ruiters & van Thiel, 2020). Schoolbesturen sturen niet enkel via het onderwijsinhoudelijke beleid, maar ook bijvoorbeeld via het financieel beleid en personeelsmanagement. Daarnaast dient het schoolbestuur verantwoording af te leggen over het beleid, zowel intern als extern (Nolen, 2017, p. 33). Een bestuur legt intern verantwoording af aan het intern toezicht, de medezeggenschapsraad en schooldirecteuren en extern aan de Inspectie van het Onderwijs.

2.2 Versterking positie schoolbesturen in Nederland

Zoals aangegeven in de inleiding zijn schoolbestuurders de laatste jaren steeds meer ‘spelbepalers’ geworden in plaats van enkel uitvoerders van het onderwijsbeleid (Reezigt, 2012). Voorheen was de school dan ook het primaire object van studie. Dit kan ertoe geleid hebben dat er tot op heden weinig literatuur beschikbaar is over besturen in het primair onderwijs. Verschillende ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat schoolbesturen een belangrijkere rol zijn gaan spelen in het primair onderwijs, waardoor schoolbesturen ook een relevanter object van studie zijn geworden.

Schoolbesturen hebben altijd al een zorgplicht gehad voor ‘de kwaliteit van het onderwijs’, maar deze kwaliteit van het bestuurlijk handelen is met name pas geoperationaliseerd door de invoering van de wet ‘Goed Onderwijs, Goed Bestuur’ in 2010. De aanleiding van deze wet was dan ook een gewenste professionalisering van het bestuur en management in het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Deze wet gaf vereisten voor ‘goed bestuur’ en een goed intern toezicht. De wet voorzag in een verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuurders en interne toezichthouders. Echter gaf de wet weinig handvatten voor wat ‘goed bestuur’ eigenlijk in moest houden (PO-raad, 2010). Als reactie daarop kwam de PO-raad met de ‘Code Goed Bestuur’, gebaseerd op de principes uit die nieuwe wet. In deze Code hebben leden van de PO-raad vastgesteld wat zij verstaan onder goed bestuur, waardoor deze als leidraad is gaan dienen bij het realiseren van goed bestuur (PO-raad, 2017). De wet ‘Goed Onderwijs, Goed bestuur’ vormde tevens het beginpunt van de invoering van het bestuursgericht toezicht van de Inspectie van het Onderwijs in 2017. Bestuurders werden daarmee in plaats van scholen het aanspreekpunt van de inspectie, waardoor de positie van bestuurders verder versterkte. Deze vorm van toezicht gaat uit van het idee dat het bevoegd gezag in staat moet zijn om de onderwijskwaliteit binnen hun school of scholen te verbeteren (Honingh, Ehren, Montfort, Blom, van Genugten, de Gooyert, 2020). Tot slot is op 1 september 2017 de Wet

versterking Bestuurskracht in werking getreden. De kern van deze wet was dat schoolbestuurders voortaan benoemd moesten worden op basis van een openbaar profiel en een versterking van de positie van de medezeggenschap (PO-raad, 2017). Deze verschillende ontwikkelingen hebben geleid tot een versterkte positie van besturen in het primair onderwijs. Daarmee zijn ook de taken en verantwoordelijkheden van besturen de afgelopen jaren flink toegenomen. Om deze reden is in dit onderzoek gekozen voor schaalgrootte op bestuursniveau.

2.3 Fusies in het primair onderwijs

In het kader van de in 2011 ingevoerde Wet fusietoets in het onderwijs werd een Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO) ingesteld, die de minister over de ingediende fusieaanvragen ging adviseren. Vanaf dat moment dienden schoolbesturen hun fusieaanvraag eerst voor te leggen aan de CFTO. Voor deze aanvraag waren een fusie-effectrapportage, verklaringen van instemming van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden met het fusie-voornemen en een advies van de burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente(n) nodig (van Schoonhoven, 2019).

In het primair onderwijs zijn de meeste fusie-aanvragen behandeld door de CFTO in vergelijking met andere sectoren (zie tabel 1). Het primair onderwijs was daarmee de meest relevante sector om fusiebesluiten in het onderwijs te onderzoeken. Dit aantal is niet gelijk aan het feitelijk aantal fusies in deze periode, omdat door veranderingen in de Wet fusietoets niet alle fusies zijn voorgelegd aan de CFTO. Zo hoefden scholenfusies die binnen één schoolbestuur plaatsvonden niet voorgelegd te worden. Kortom, in vergelijking met alle sectoren hebben in het primair onderwijs de afgelopen jaren de meeste fusies plaatsgevonden.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Primair onderwijs	10	20	26	21	25	13	11	2	128
Speciaal onderwijs	0	1	2	2	5	2	5	1	18
Voortgezet onderwijs	2	2	7	2	3	2	1	0	19
Middelbaar beroepsonderwijs	2	2	7	2	3	2	1	0	19
Intersectoraal	1	0	0	1	1	0	3	0	6
Totaal CFTO	14	27	39	40	38	21	22	7	208

Tabel 1: Aantal door CFTO behandelde fusieaanvragen 2011 – 2018 (van Schoonhoven, 2019)

Hoofdstuk 3: Theoretisch raamwerk

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten en wetenschappelijke theorieën toegelicht die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag (zie voor een overzicht de schematische weergave in tabel 2). In het eerste deel wordt een definitie gegeven van de begrippen schaal en fusie in het primair onderwijs die in dit onderzoek worden gehanteerd. In het tweede deel worden verschillende motieven voor een fusie in de publieke sector toegelicht. Vervolgens worden de rationele keuzetheorie en de institutionele theorie uiteengezet, theorieën die een fusiebesluit van schoolbesturen zouden kunnen verklaren. Het hoofdstuk geeft daarmee een antwoord op de volgende theoretische deelvragen:

a) *Wat zijn motieven voor een fusie in de publieke sector?*

b) *Welke theorieën kunnen een fusiebesluit van schoolbesturen verklaren?*

Theoretische deelvragen	Belangrijke concepten
1. Wat zijn motieven voor een fusie in de publieke sector?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doelmatigheid ▪ Kwaliteit ▪ Marktmacht ▪ Bereikbaarheid
2. Welke theorieën kunnen een fusiebesluit van schoolbesturen verklaren?	<p><u>Theorie 1: Rationele keuzetheorie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Expected utility theory</i> <p><u>Theorie 2: Institutionele theorie</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Institutioneel isomorfisme</i> ▪ <i>Coercive isomorfisme</i> ▪ <i>Mimetic isomorfisme</i> ▪ <i>Normative isomorfisme</i>

Tabel 2: Overzicht theoretisch hoofdstuk

3.1.1 Schaalgrootte en fusies in het primair onderwijs

De concepten fusie en schaal hangen nauw met elkaar samen. Een fusie leidt namelijk tot een grotere schaal. Voordat de verschillende motieven voor een fusie worden toegelicht, wordt eerst uiteengezet welke definities van de concepten fusie en schaal in dit onderzoek worden gehanteerd.

3.1.2 Fusies in het primair onderwijs

Er zijn verschillende manieren om schaalgrootte te veranderen. Allereerst wordt de schaalgrootte van een organisatie beïnvloed door groei of krimp van het aanbod. Zo zal de schaal van een bestuur of een school afnemen indien er sprake is van een terugloop in leerlingenaantallen in een regio. Ten tweede hebben sluitingen van bestaande instellingen of juist nieuwe toetreders invloed op de schaal van een organisatie. Dit houdt bijvoorbeeld in dat hetzelfde aantal leerlingen verspreid moet worden over meer of minder besturen en scholen, waardoor de schaal van de bestaande organisaties zal wijzigen. Tot slot kan schaalgrootte worden aangepast door het sluiten van een fusie of een splitsing van één organisatie in meerdere organisaties (Blank, Dumaij & Urlings, 2011, p. 6). In dit onderzoek wordt gefocust op deze derde manier, namelijk op fusies. Deze vorm is dan ook het belangrijkste doelbewuste middel om tot schaalvergroting te komen (Blank, Koot & Haelermans, 2009, p. 9).

In de publieke sector wordt in de meeste gevallen gesproken over twee verschillende vormen van samenvoeging van eenheden, namelijk een bestuurlijke overdracht en een bestuurlijke fusie (Postma, 2015, p. 38). Bij een bestuurlijke overdracht verwerft een organisatie de eigendomsrechten van een andere organisatie. In het geval van een bestuurlijke overdracht draagt een schoolbestuur

één of meer scholen over aan een ander schoolbestuur. In dit geval blijven beide schoolbesturen afzonderlijk bestaan (Rijksoverheid, n.d.). Van een fusie is sprake als twee of meer voorheen zelfstandige organisaties consolideren tot één juridische entiteit (Postma, 2015, p. 38). Een bestuursfusie in het primair onderwijs houdt in dat twee of meer besturen opgaan in één nieuw bestuur dat alle scholen van de partners onder zich heeft (Rijksoverheid, n.d.). In dit onderzoek ligt de focus op deze laatste fusievorm, het consolideren van twee zelfstandige organisaties tot één juridische entiteit.

Samengevat wordt in dit onderzoek gekeken naar schoolbesturen die doelbewust de keuze maken voor schaalvergroting middels een fusie waarin twee zelfstandige besturen consolideren tot één juridische entiteit.

3.1.3 Schaalgrootte in het primair onderwijs

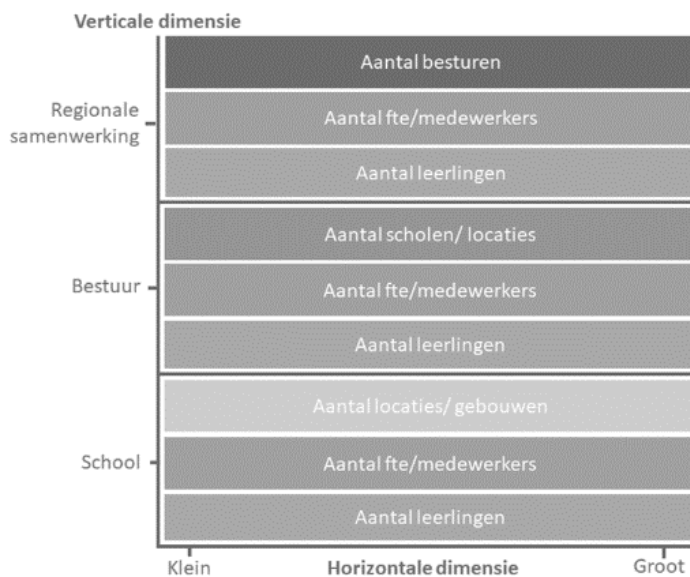
Schaal kan op verschillende manieren worden gedefinieerd en is daarmee een typisch containerbegrip. Ook binnen het primair onderwijs bestaan vele verschillende definities van schaal. (Heijsters et al., 2020, p. 7). In deze paragraaf wordt uiteengezet welke definitie van schaalgrootte in dit onderzoek wordt gehanteerd.

Definitie van schaal

In wetenschappelijk onderzoek wordt schaal in de meeste gevallen kwantitatief uitgedrukt en verwijst het naar de omvang van een organisatie. Schaal wordt dan uitdrukt in de totale kosten, de totale inzet van personeel of de productieaanpassing van een gehele organisatie (Blank, Dumaij & Urlings, 2011, p. 9). Op deze manier wordt schaalgrootte uitgedrukt in een getal of maar, waardoor schaal objectief kan worden vastgesteld.

Bij schaal spelen in de meeste gevallen twee verschillende dimensies, een horizontale en een verticale dimensie. Dit geldt ook voor het primair onderwijs (zie figuur 1). De verticale dimensies zijn de school, het bestuur en de regionale samenwerking. In dit onderzoek ligt de focus op de schaal van schoolbesturen en daarmee op het bestuur als verticale dimensie. Schaal en een eventuele schaalverandering zijn namelijk niet los te koppelen van het gevoerde beleid, de visie en de kwaliteit van het bestuur wat schaal een vraagstuk maakt dat goed aansluit bij een benadering op bestuursniveau (Van der Steen et al., 2014, p. 9). Ook worden schoolbestuurders namelijk geacht te bepalen hoe de scholen waarvoor zij verantwoordelijk zijn hun beleidsruimte aanwenden. Daarnaast bepalen zij een overkoepelende strategie. Schoolbestuurders dragen vervolgens ook de zorg voor de doorwerking van deze strategie op scholen (De Wit, 2007). Bovendien kan schaal worden beïnvloed door de bestuurlijke opgave (WRR, 2004, p. 136), de opdracht die er ligt voor het bestuur. De bestuurlijke opdracht hangt af van de huidige en toekomstige positie van de organisatie en wordt mede bepaald door de specifieke context en de lokale omstandigheden waarin het bestuur zich bevindt (PO-raad, 2013, p. 11). Zo hebben groei of krimp en sluitingen of toetredingen van andere besturen invloed op de schaal van instellingen (Blank et al., 2011). Door de bestudering van schaalgrootte van schoolbesturen wordt het schaalvraagstuk gekoppeld aan het bevoegd gezag dat eindverantwoordelijk is voor de totstandbrenging van kwalitatief goed onderwijs ((Schoonhoven, 2019; PO-raad, 2017).

Binnen de verticale dimensie schoolbestuur worden het aantal scholen, het aantal medewerkers en het aantal leerlingen gehanteerd als de horizontale dimensie. Dit onderzoek focust zich op de bestudering van schaalgrootte in de zin van het aantal scholen waarvoor één bestuur verantwoordelijk is (Heijsters, van der Ploeg, Werijers, 2020, p. 7).



Figuur 1: Schaalniveaus in het onderwijs

In dit onderzoek verwijst schaalgrootte dus naar het aantal scholen dat onder een schoolbestuur valt en wordt gefocust op schaalvergroting door middel van een bestuurlijke fusie. Hierbij is de relatie tussen deze twee concepten dat een bestuurlijke fusie leidt tot bestuurlijke schaalvergroting. Immers, er vindt een consolidatie plaats van scholen, twee groepen die eerst onder verschillende besturen vielen, waar het gefuseerde bestuur als één entiteit verantwoordelijk voor is.

Schaal als sociaal construct

Ondanks dat schaalgrootte objectief wordt vastgesteld, wordt schaal vaak gezien als een sociaal construct. Zo krijgen aantallen inwoners, financiële omvang en vierkante kilometers krijgen pas betekenis in een gesprek tussen mensen (Postma, 2015, p. 87). Schaal gaat tevens 'groot' en 'klein'. Daarmee is schaal een begrip dat een sterke normatieve en emotionele lading met zich meebrengt en ook verschillende associaties oproept (Heijsters et al., 2020, p. 7; Portengen, 2018, p. 280). Bij schaalgrootte hoort ook het gebruik van metaforen en verhalen, zoals 'big is beautiful' en 'klein is fijn' (Portengen, 2018a, p. 13). Zo worden grote organisaties al snel gezien als krachtiger en machtiger dan kleine organisaties, die juist weer gezien worden als kwetsbaar. En van kleine organisaties wordt daarentegen meer ruimte voor het behoud van identiteit en heterogeniteit verwacht. Echter staat schaal als maateenheid los van hoe de schaalgrootte ervaren wordt. Binnen grote onderwijsinstellingen kan onderwijs alsnog kleinschalig georganiseerd worden (Heijsters et al., 2020), bijvoorbeeld door het onderwijs decentraal aan te sturen en de verschillende scholen binnen een bestuur een eigen karakter te geven.

3.2 Motieven voor fusie in de publieke sector

Na een definiëring van de begrippen fusie en schaal zal een antwoord worden geformuleerd op de eerste theoretische deelvraag: *a) Wat zijn motieven voor een fusie in de publieke sector?* In deze paragraaf worden de verschillende motieven voor een fusie in de (semi)publieke sector toegelicht. Deze motieven zijn toepasbaar op schoolbesturen, omdat het semipublieke organisaties betreft. De keuze voor bewuste schaalvergroting middels een fusie is in bijna alle gevallen gebaseerd op de verwachting dat een fusie een positief effect heeft op de aspecten doelmatigheid, kwaliteit, marktmacht en bereikbaarheid (Blank, Koot & Haelermans, 2009, p. 11). Deze verschillende aspecten zullen hieronder nader worden toegelicht.

Doelmatigheid

Het eerste motief voor een fusie betreft doelmatigheid. Doelmatigheid gaat het om realiseren van beoogde doelen met gebruik van zo weinig mogelijk middelen. De relatie tussen schaal en doelmatigheid betreft de schaal-effecten (Blank et al., 2011, p. 10). Er bestaan zowel schaalvoordelen als -nadelen. Schaalvoordelen hebben een positief effect op de doelmatigheid. Schaalvoordelen geven aan dat een instelling efficiënter kan werken door voor een grotere schaal te kiezen. Het idee hierachter is dat tegen gemiddeld lagere kosten, dezelfde prestaties geleverd kunnen. In het geval van schoolbesturen zou dat betekenen dat voor een extra leerling de marginale kosten lager zijn dan de gemiddelde kosten per leerling bij die omvang. Een groei van het aantal leerlingen zal er dan ook voor zorgen dat de gemiddelde kosten dalen. Bovendien moeten kleine organisaties het stellen zonder de mogelijkheid om inkoopvoordelen te benutten (Blank et al., 2011, p. 10). Daarnaast kan door het samenvoegen van expertise en locaties van verschillende besturen de efficiëntie verhoogd worden, waardoor de administratieve overhead zal afnemen (Postma & Roos, 2016, p. 123). Schaalvoordelen kunnen voor besturen in het onderwijs een belangrijke rol spelen, omdat zij verwachten daarmee meer geld te kunnen investeren in het primaire proces (Dijkgraaf et al., 2010, p. 29)

Echter kan een organisatie ook efficiënter gaan werken door voor een kleinere schaal te kiezen (Blank et al., 2011, p. 10). Bij een toenemende vergroting van schaal zullen op den duur de gemiddelde kosten toenemen, waardoor uiteindelijk ook schaalnadelen zullen ontstaan. In dit geval zijn de kosten voor een extra leerling, hoger dan de gemiddelde kosten bij die omvang. Bovendien zouden bij een te grote schaal bureaucrativering en een gebrek aan saamhorigheid kunnen ontstaan, die ook kunnen leiden tot hogere kosten (Blank et al., 2009). In het primair onderwijs zijn er aanwijzingen dat bij een bestuur met 15 scholen schaalnadelen zouden ontstaan. Het is daarbij wel de vraag of de bekostigingssystematiek deze relatie tussen omvang en kosten kan verklaren (Troost, 2014).

Tussen deze twee uitersten is meestal sprake van een optimumpunt. Schaalvergroting zal eerst schaalvoordelen met zich meebrengen en leiden tot een daling van de gemiddelde kosten, totdat een optimale schaal is bereikt. Voorbij deze schaal zal er sprake zijn van schaalnadelen, waardoor de gemiddelde kosten zullen toenemen. Echter blijkt uit de empirische praktijk dat het optimumpunt niet altijd duidelijk aan te wijzen is, omdat dit samenhangt met de context waarin een bestuur zich bevindt. Vaak wordt daarom een optimumtraject gehanteerd (Blank et al., 2011, p. 11).

Kwaliteit

Een tweede motief voor een fusie hangt samen met de kwaliteit. Schaalvergroting kan namelijk zorgen voor het verhogen van de kwaliteit en de professionalisering van schoolbesturen (Blank et al., 2009). De belangrijkste veronderstelling is dat een grotere omvang meer mogelijkheden biedt voor onderwijsvernieuwing en specialisatie. Grote besturen hebben vaak een betere informatiepositie en een grotere financiële armslag om investeringen te plegen. Zo heeft een groot bestuur vaak meer mogelijkheden om in te spelen op onderwijsvernieuwingen en om actuele lesmethodes en lesprogramma's in te zetten en te ontwikkelen (Dijkgraaf, et al., 2010). Bovendien biedt schaalvergroting mogelijkheden voor meer specialisatie, omdat er meer voorzieningen en ondersteuningsmogelijkheden geregeld kunnen worden. Zo kunnen centraal specialistische medewerkers aangesteld worden, zodat medewerkers in het primaire proces ontlast worden (Dijkgraaf et al., 2010, p. 41). Een bestuursbureau bestaat in de meeste gevallen uit een directeur, beleidsmedewerkers en bijna altijd secretariële en administratieve ondersteuning. Naarmate een bestuur groter is, neemt het percentage beleidsmedewerkers toe (Kessels & Hovius, 2011). Van den Venne (2002) vond dan ook een positieve samenhang tussen bestuursgrootte enerzijds en de mate van specialistische functies anderzijds. Wat betreft innovatie zijn ook een aantal kanttekeningen. Zo kunnen kleine instellingen meer druk voelen om te overleven en is de snelheid van besluitvormingsprocessen vaak hoger (Blank et al., 2011, p. 15). Daarnaast kan een grote omvang leiden tot monopolievorming, waardoor de variëteit in het aanbod juist afneemt en dat scholen bij onderwijsvernieuwing vaak inzetten op populaire extra activiteiten en niet zozeer op onderwijskwaliteit (Onderwijsraad, 2005).

Een tweede veronderstelling is dat schaalvergroting kansen biedt voor het personeelsbeleid. Zo maakt een grotere omvang het mogelijk om te investeren in de kwaliteit van het personeel (Blank, et al., 2011, p. 13). Ook kan het leiden tot een grotere mobiliteit van personeel binnen een bestuur (Dijkgraaf et al., 2010, p. 4), waardoor bijvoorbeeld docenten die werkzaam zijn op een school die te maken heeft met teruglopende leerlingenaantallen door de krimp, de mogelijkheid hebben om op een andere school van het bestuur te gaan werken. Daartegenover staat dat een te grote schaal ook kan leiden tot minder aandacht voor gebruikers, minder sociale controle en gebrek aan identificatie die de prestaties juist negatief zouden kunnen beïnvloeden (Blank et al., 2009).

Tot slot maakt schaalvergroting het mogelijk om krachten te bundelen en te professionaliseren, waardoor de slagkracht van een bestuur verhoogt. Een toename in slagkracht kan helpen om beter zicht te krijgen op de kwaliteit en een sterke onderwijsvisie neer te zetten. Een grotere schaal kan helpen om dit, vaak relatief dure proces, op te tuigen (Dijkgraaf et al., 2010).

Marktmacht

Een derde motief voor schaalvergroting is het vergroten van de bestuurlijke macht. Dit motief stelt dat een groter marktaandeel zorgt voor een versterkte marktpositie (Postma & Roos, 2016, p. 123). Een grote schaal betekent dat bij een gelijkblijvende vraag, minder besturen in een gebied nodig zijn. Dit wordt wel beïnvloed door de bevolkingsdichtheid. Zo heeft een grote instelling in een dunbevolkt gebied snel een grote marktmacht (Blank, 2015, p. 40). In het primair onderwijs houdt een versterkte marktpositie met name een sterkere onderhandelingspositie in. Zo zijn grotere onderwijsbesturen beter in staat dan kleinere onderwijsbesturen om een vuist te maken tegen bijvoorbeeld, de gemeente, brancheorganisaties of het Rijk (Blank et al., 2009).

Bereikbaarheid

Bereikbaarheid heeft te maken met de afstand tot een voorziening voor een gebruiker en is daarmee dus niet direct van toepassing op schoolbesturen. Leerlingen en ouders kiezen in de meeste gevallen voor een school en niet specifiek voor een bestuur. Echter spelen onderwijsbesturen wel een belangrijke indirecte rol bij de bereikbaarheid. Zo zijn grotere besturen beter in staat dan kleine besturen om kleinere scholen, die onder de opheffingsnorm dreigen te komen, overeind te houden. Een gefuseerd bestuur kan mogelijk beter de daarvoor benodigde slag- en daadkracht in een regio ontwikkelen. Bovendien gaat het samenvoegen van scholen die met opheffing bedreigd worden gemakkelijker als deze onder één bestuur vallen (Dijkgraaf et al., 2010, p. 46). Een fusie kan in sommige gevallen zelfs noodzakelijk zijn om het aanbod van scholen in stand te houden om de keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen te behouden. Het kan voorkomen dat het alle leerlingen in een gemeente onder hetzelfde bestuur vallen. In dat geval wordt volgens bestuurders de externe keuzevrijheid vervangen door interne keuzevrijheid (Baarda & Smets, 2005). Een bestuur zorgt er dan bijvoorbeeld voor dat iedere school de kans krijgt om zich op verschillende onderwijsconcepten, zoals montessori- of jenaplanonderwijs, of denominaties te profileren.

Empirische deelvraag	Theorie/concept	Operationalisatie
Worden de beoogde fusiedoelen behaald?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Doelmatigheid ➤ Kwaliteit ➤ Marktmacht ➤ Bereikbaarheid 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <u>Doelmatigheid</u>: Kosten per leerling. ❖ <u>Kwaliteit</u>: Onderwijsvernieuwing en specialisatie, beter personeelsbeleid, professionalisering en verhoogde slagkracht. ❖ <u>Marktmacht</u>: grotere stem ten opzichte van gemeente, brancheorganisatie of het Rijk. ❖ <u>Bereikbaarheid</u>: vergroten mogelijkheden instandhouding van kleine scholen.

Tabel 3: Operationalisatie theoretische deelvraag 1

3.2.1 Rationele keuzetheorie: doelbewuste motieven

Schaalvergroting middels een fusie is het gevolg van een doelbewuste beleidskeuze (Blank, 2015, p. 12). De verschillende genoemde fusiemotieven kunnen dan ook gezien worden als rationele doelstellingen die bestuurders met hun fusie nastreven. De verwachting is dat deze doelstellingen leiden tot een positief effect op het realiseren van een goede onderwijskwaliteit, het uiteindelijke doel van schoolbesturen (PO-raad, 2017). Besturen zijn zelf verantwoordelijk voor een zorgvuldige afweging rondom de keuze voor een fusie (Van Schoonhoven, 2019, p. 21). Deze zorgvuldige afweging wordt in dit onderzoek gekoppeld aan één van de meest bekende theorieën rondom besluitvorming, de rationele keuzetheorie. MacDonald (2003, p. 551) beschrijft het rationele actor model zelfs als de meest aannemelijke kandidaat voor een universele theorie van politiek en sociaal gedrag, omdat de eenvoudige en intuïtief aannemelijke veronderstellingen van de theorie de verschillende deelgebieden van de politieke wetenschap kunnen verenigen. Deze theorie stelt dat beslissingen gezien kunnen worden als een rationele en doelbewuste keuze voor het best beschikbare alternatief (Allison, 2012, p. 276). De rationele keuzetheorie bestaat uit drie verschillende componenten, namelijk doelgerichte actie, consistente voorkeuren en

nutsmaximalisatie. Doelgerichte actie houdt in dat de meeste sociale uitkomsten kunnen worden verklaard doordat mensen doelgericht handelen in plaats van worden gestuurd door gewoontes, tradities en wat sociaal geaccepteerd is. Consistente voorkeuren refereren naar voorkeuren die gerangschikt kunnen worden en transitief zijn, wat inhoudt dat voorkeuren ook overdraagbaar zijn. Tot slot houdt nutsmaximalisatie in dat mensen zullen kiezen voor de optie die vanuit hun oogpunt het meeste nut met zich meebrengt (MacDonald, 2003, p. 552).

De rationele keuzetheorie gaat er daarmee vanuit dat schoolbestuurders een fusiebesluit nemen op het moment dat een fusie het best mogelijke besluit is. Een fusie is dan het alternatief dat het meest bijdraagt aan het realiseren van hun doel. Zo is het uiteindelijke doel dat schoolbesturen met elkaar hebben afgesproken in de Code Goed Bestuur is als volgt: 'Schoolbesturen in het primair onderwijs zijn de bevoegde gezagsorganen met het uiteindelijke doel om kwalitatief goed onderwijs te realiseren en de vorming en opleiding van kinderen te verzorgen in de leeftijd 4 tot circa 12 jaar' (PO-raad, 2017). De theoretische veronderstelling is dan ook dat schoolbesturen pas kiezen voor een fusie als zij daarmee een positieve bijdrage verwachten aan het behalen van deze doelstelling.

3.2.2 Expected utility theory

Een variant op deze rationele keuzetheorie is de *expected utility theory*. Deze theorie veronderstelt dat de beslisser voorkeuren rangschikt aan de hand van het verwachte nut dat een keuze op zal leveren. De aanname die hieraan ten grondslag ligt is dat een actor in staat is om alternatieven en gevolgen van verschillende beslissingen te identificeren en vervolgens te rangschikken aan de hand van *utility scores*. Deze scores worden vervolgens gelinkt aan de waarschijnlijkheid dat een uitkomst daadwerkelijk wordt verkregen. De uiteindelijke scores geven de verwachte netto-baten en daarmee het verwachte nut weer. Volgens de theorie kiest een actor dan uiteindelijk voor het alternatief dat voor hem het maximale nut met zich meebrengt. (Mintz & De Rouen, 2010, p.72).

De EUT gaat er dus vanuit dat schoolbestuurders inzicht hebben in de alternatieve keuzes voor schaalvergroting en in staat zijn om de gevolgen daarvan te identificeren. De verschillende beschreven doelstellingen die beoogd worden met schaalvergroting kunnen op meerdere manieren behaald worden wat maakt dat een schoolbestuurder de keuze heeft tussen verschillende alternatieven. Deze alternatieven kunnen verdeeld worden in bewuste beslissingen en meer onbewuste beslissingen voor schaalvergroting (Blank et al., 2011). Zo heeft een schoolbestuurder naast een fusie ook de mogelijkheid om bewust samenwerking op te zoeken met andere schoolbestuurders en zo op een andere manier te profiteren van de mogelijke voordelen van schaalvergroting, zonder daadwerkelijk officieel te fuseren. Een toe- of afname van de vraag en sluitingen of toetredingen van andere instellingen kunnen ook van invloed zijn op de schaal van een instellingen (Blank et al., 2011). Deze invloeden zijn echter geen rationele keuze van een individuele bestuurder, omdat deze deels buiten de directe invloedssfeer liggen van een bestuurder en zijn daarmee een meer onbewuste keuze voor schaalvergroting. In een fusieoverweging zal een bestuurder volgens de EUT nagaan welke opties beschikbaar zijn en deze rangschikken aan de hand van *utility scores* om zo verschillende voorkeuren inzichtelijk te maken. Dit inzicht in het verwachte nut is cruciale informatie om zo uiteindelijk te komen tot het beste besluit in rationele zin, ofwel het besluit dat het maximaal verwachte nut met zich meebrengt.

3.3.1 Institutionele druk: schaal als trend

Organisaties zijn echter niet enkel een uitkomst van rationele keuzes gericht op effectiviteit en efficiency, maar ondergaan volgens verschillende theorieën in de organisatiewetenschap tevens invloed van hun institutionele omgeving. Fusiebesluiten van schoolbesturen zouden daarom ook (deels) verklaard kunnen worden door de institutionele theorie. Zoals beschreven in de inleiding wordt schaalvergroting mede bepaald door overheidsbeleid en de heersende discours rondom schaal (Portengen, 2018b). Zo is in het verleden schaalvergroting bijvoorbeeld gericht gestimuleerd. De achtergrond daarvan was het streven naar robuuste onderwijsinstellingen, waarbij schaalvergroting de professionaliteit, kwaliteit, continuïteit en ook de diversiteit van instellingen ten goede moest komen (Van Casteren et al., 2015, p. 6). Daarentegen is bijvoorbeeld in 2011 de Wet fusietoets in het onderwijs in werking getreden om zo de schaalvergroting in het onderwijs juist af te remmen (Van Schoonhoven, 2019, p. 10).

Overheidsbeleid en de heersende discours zijn voorbeelden van institutionele druk die organisaties kunnen ervaren. Institutionele druk zorgt ervoor dat organisaties verschillende praktijken en procedures gaan ontwikkelen waaraan binnen de organisatie waarde wordt gehecht, zonder dat deze een direct effect hebben op de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie (Meyer & Rowan, 1977, p. 340). De institutionele theorie biedt een verklaring voor de aanpassing van een organisatie naar aanleiding van ervaren institutionele druk. Deze theorie veronderstelt dat organisaties een institutionele druk ervaren door institutionele regels. Dit zijn zowel formele als informele gedeelde afspraken of verwachtingen en worden in sommige gevallen als vanzelfsprekend geacht worden. Deze regels worden veelal door de publieke opinie of de wet bekrachtigd (Meyer & Rowan, 1997, p. 341). Organisaties zijn volgens deze theorie dan ook geen rationele producten van coördinatie en controle, maar een uitdrukking van gerationaliseerde mythes.

De institutionele druk wordt groter op het moment dat een organisatie onderdeel is van een sterk organisatorisch veld. Een organisatorisch veld is een groep organisaties die met elkaar in verband staan en samen een deel van het institutionele leven vormen. Binnen een organisatorisch veld staan organisaties frequent met elkaar in interactie waardoor gedeelde betekenissen ontstaan. Dit kan leiden tot een proces dat ervoor zorgt dat organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken. Dit proces wordt in de literatuur isomorfisme genoemd (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148). Zo is een individueel schoolbestuur onderdeel van een groter geheel, namelijk de primair onderwijssector. Deze sector kan dan ook als geheel dezelfde druk ervaren vanuit bijvoorbeeld de politiek, het ministerie of vanuit ouders. Uiteindelijk kan dit ertoe leiden dat onderwijsbesturen ook meer op elkaar gaan lijken, zo ook in omvang.

3.3.2 Institutioneel isomorfisme

Momenteel zijn er in het primair onderwijs verschillende beleidsmatige ontwikkelingen die bestuurlijke samenwerking stimuleren. Een voorbeeld hiervan is passend onderwijs (Van Casteren et al., 2015, p. 6). Deze samenwerkingen zorgen voor een frequentere interactie, waardoor het organisatorische veld versterkt. Dit kan ervoor zorgen dat organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken. Zoals aangegeven is isomorfisme in de organisatiewetenschap een theorie die verklaart waarom organisaties binnen een organisatorisch veld steeds meer op elkaar gaan lijken. Het begrip isomorfisme wordt in de literatuur gedefinieerd als een beperkend proces dat leidt tot een grotere gelijkheid van organisaties die met dezelfde omgevingsomstandigheden te maken hebben (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148). Institutioneel isomorfisme gaat niet uit naar het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie als primair doel van een organisatie. De veronderstelling is echter dat

organisaties niet alleen afhankelijk zijn van kapitaal, arbeid, kennis, materialen en apparatuur, maar ook met name van maatschappelijke acceptatie. Het belang van legitimiteit en politieke macht voor organisaties staat dan ook centraal binnen deze theorie. Legitimiteit wordt vooral gezien als een brede maatschappelijke acceptatie van de doelen en werkwijze van de organisatie. Deze acceptatie verschaft onder andere prestige, sociale steun, acceptatie door anderen in het organisatorisch veld en aantrekkingskracht voor personeel (DiMaggio & Powell, 1983, p. 154). Het is met name de *logic of appropriateness*, de keuze voor wenselijkheid en betekenis, die organisaties stuurt om zich aan te passen aan de omgeving (Lodge & Wegrich, 2005, p. 215). Deze legitimiteit verhoogt de overlevingskansen van een organisatie en heeft daarmee een positief effect op de organisatorische prestaties. Organisatiesucces is volgens deze theorie dan ook afhankelijk van de mate waarin een organisatie slaagt om gelijkvormig te zijn met de omgeving. Institutioneel isomorfisme onderscheidt drie verschillende institutionele mechanismen.

Coercive isomorfisme

De eerste is *coercive isomorfisme* en vloeit voort uit de externe druk van organisaties en andere actoren waarvan een organisatie afhankelijk is. Deze druk ontstaat met name door verwachtingen van hiërarchische organisaties. Een belangrijk voorbeeld van deze druk is wet- en regelgeving. Indien deze verandert, zullen organisaties zich verplicht moeten aanpassen om daaraan te kunnen voldoen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 154). *Coercive isomorfisme* ontstaat zowel door directe druk en indirecte druk. Zoals beschreven in de inleiding kunnen schaal- en fusiepatronen het gevolg zijn van bewuste beleidskeuzes van de landelijke overheid, maar kunnen deze ook een effect zijn van beleidskeuzes die primair gericht zijn op andere doelen (Blank, 2015). Een vorm van directe druk ten aanzien van schaal is bijvoorbeeld de fusietoets, omdat deze wet direct in relatie staat tot schaal en fusies. De lumpsum financiering en de toenemende verantwoordingsdruk van schoolbesturen zijn daarentegen voorbeelden van indirecte prikkels en facilitering van schaalvergroting (Dijkgraaf et al, p. 37). Deze wetwijzigingen hebben geen direct effect op schaalvergroting van besturen, maar hebben als gevolg dat het voordeliger voor besturen kan zijn om een grotere schaal te realiseren. Een ander vorm van *coercive isomorfisme* betreft de druk die voortkomt uit verwachtingen vanuit de samenleving en direct betrokkenen. Dit is een subtielere vorm van druk en gaat bijvoorbeeld over culturele verwachtingen (Lodge & Wegrich, 2005, p. 226). Zo zullen schoolbesturen inspelen op de verwachtingen van ouders en leerlingen, omdat ze van hen afhankelijk zijn.

Organisaties die veel te maken hebben met overheidsinstanties, zullen deze vorm van *coercive* druk vaker ervaren dan organisaties die daarvan minder afhankelijk zijn. Deze organisaties zullen dan ook sneller geneigd zijn om zich aan te passen en te veranderen door de invloeden van deze vorm van isomorfisme. Schoolbesturen zijn in grote mate financieel afhankelijk van bijdragen van de rijksoverheid, waardoor het aannemelijk is dat zij meer dan een gemiddelde organisatie deze vorm van druk zullen ervaren.

Mimetic isomorfisme

De tweede variant is *mimetic isomorfisme* en doet zich voor in tijden van onzekerheid. Onzekerheid is namelijk een belangrijke kracht die imitatie aanmoedigt. Deze onzekerheid kan gaan over de doelen en mogelijkheden van organisaties, maar kan ook de onzekerheid in de omgeving betekenen, bijvoorbeeld in het geval van teruglopende leerlingenaantallen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 151). Onzekere organisaties zijn geneigd om organisaties die door hen gezien worden als meer legitiem en succesvol te imiteren (Lodge & Wegrich, 2005, p. 227). Dit imiteren wordt in de literatuur ook wel

modellering genoemd. De strategie van modelleren kan bewust ingezet worden, bijvoorbeeld door expliciet op zoek te gaan naar succesvolle voorbeelden om daarvan te leren. Het is echter ook mogelijk dat het op meer indirecte wijze plaatsvindt. Dit kan onder andere via een overdracht van een werknemer of explicieter via adviesbureaus en brancheorganisaties. Dit zou bijvoorbeeld zo zijn als de PO-raad uitgangspunten zou formuleren voor een optimale schaalgrootte. Het gevolg hiervan is namelijk dat besturen en scholen zich hieraan zullen aanpassen. Voor *mimetic isomorfisme* geldt dat organisaties die een relatief grote markt bedienen, een sterkere druk voelen om ook in staat te zijn diensten die andere organisaties aanbieden, te leveren. Een breed klantenbestand kan dus deze vorm van druk aanmoedigen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 151).

Daarnaast kan op den duur door invloeden van *mimetic isomorfisme* in een organisatorisch veld een *change discours* ontstaan, waarin het als de norm wordt gezien om als organisatie flexibel, adaptief en toekomstgericht te handelen. Dit discours ontstaat vaak als het gevolg van veranderingsacties van spelers in het veld die als belangrijk worden gezien, waardoor organisaties die in een periode van onzekerheid zitten dit zullen imiteren. Op deze manier wordt in zo'n organisatorisch veld 'de norm om te veranderen' geconstrueerd (Grey, 2003).

Normative isomorfisme

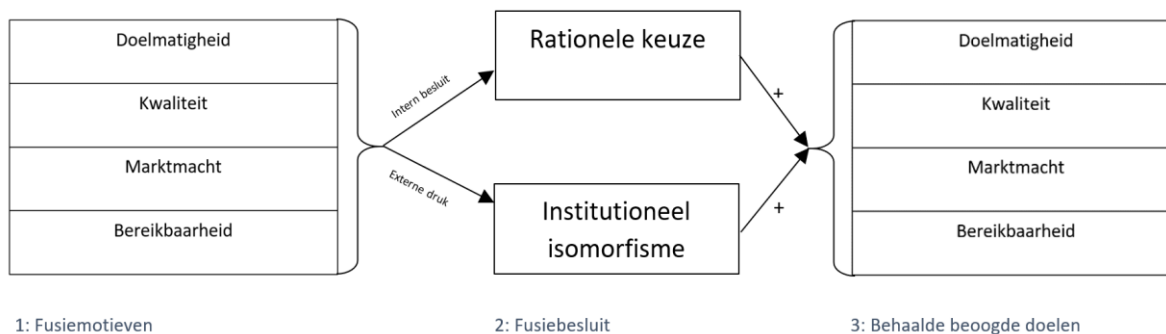
Het derde mechanisme betreft *normative isomorfisme* en is het gevolg van professionalisering van beroepsgroepen, bijvoorbeeld onderwijsbesturen. Beroepsgroepen zijn, net als organisaties, onderworpen aan dezelfde *coercive* en *mimetic* processen. Binnen een beroepsgroep kunnen daardoor bepaalde ideeën tot de norm verheven worden wat ervoor zorgt dat organisaties deze gaan nastreven. Bij *normative isomorfisme* gaat het dan ook om de strijd om erkenning, status, autonomie en legitimiteit door en van de betreffende beroepsgroep (Lodge & Wegrich, 2005, p. 228). Twee belangrijke aspecten van professionalisering zijn belangrijke bronnen van isomorfisme. Allereerst betreft dat onderwijs en scholing. Beroepsgroepen hebben vaak in zekere mate dezelfde opleiding gehad en volgen in hun loopbaan een zelfde soort bijscholing, waardoor ideeën en opvattingen binnen een beroepsgroep makkelijk verspreiden en tot de normen verheven kunnen worden. Het andere aspect betreft professionele netwerken. De groei van netwerken zorgt ervoor dat contact wordt gelegd met mensen uit dezelfde beroepsgroep, waardoor ideeën makkelijk uitgewisseld kunnen worden (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152). *Normative isomorfisme* leidt ertoe dat individuen binnen een organisatorisch veld zich gaan aanpassen aan de gemeenschappelijke verwachtingen van een beroepsgroep, bijvoorbeeld in persoonlijk gedrag, bepaalde opvattingen of in het gebruik van vaktaal (DiMaggio & Powell, 1983, p. 153).

Empirische deelvraag	Theorie/concept	Operationalisatie
Waarom besluiten besturen om te fuseren?	Rationele keuzetheorie ➤ <i>Expected utility theory</i>	❖ Doelbewuste keuze voor het hoogst verwachte nut ❖ Identificatie van verschillende opties ❖ Rangschikken van verschillende opties
Waarom besluiten besturen om te fuseren?	Institutioneel isomorfisme ➤ <i>Coercive</i> ➤ <i>Mimetic</i> ➤ <i>Normative</i>	❖ <u>Coercive</u> : Ervaren druk vanuit de overheid, de politiek of de samenleving, bijvoorbeeld vanuit ouders. ❖ <u>Mimetic</u> : Kennis of verhalen over succesvolle bestuursfusies. Onzekere positie bestuur. ❖ <u>Normative</u> : Schaal en fusies als onderwerp van gesprek tussen schoolbestuurders.

Tabel 4: Operationalisatie theoretische deelvraag 2

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de verschillende fusiemotieven toegelicht en zijn de rationele keuzetheorie en de institutionele theorie uiteengezet. Deze motieven en theorieën zijn samengevoegd in een conceptueel model, te zien in figuur 2. Dit model illustreert de beantwoording van de drie empirische deelvragen. Allereerst wordt bij ieder bestuur in kaart gebracht welke van de vier fusiemotieven, doelmatigheid, kwaliteit, marktmacht en bereikbaarheid ten grondslag lagen aan het fusiebesluit. Vervolgens wordt in de analyse gekeken welke type argumenten het fusiebesluit kunnen verklaren. Aan de ene kant gaat dit om type argumenten die behoren tot de rationele keuzetheorie en aan de andere kant betreft het argumenten van het institutioneel isomorfisme. Tot slot wordt gereflecteerd op de bijdrage van de fusie op de beoogde fusiedoelen. De beantwoording van deze empirische deelvragen, zullen uiteindelijk leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek.



Figuur 2: Conceptueel model

Hoofdstuk 4: Methoden en technieken

In dit hoofdstuk wordt de keuze voor de methode van onderzoek uiteengezet en beargumenteerd. Het hoofdstuk geeft toelichting op de wetenschapsfilosofische positie, het onderzoeksdesign, de dataverzameling en de operationalisering van de theoretische concepten. Tot slot wordt gereflecteerd op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.1 Wetenschapsfilosofische positie

Dit kwalitatieve onderzoek richt zich op wat de keuze voor een fusie verklaart en wat de bijdrage van de fusie is geweest aan de beoogde doelen. De interpretatieve wetenschapsfilosofische benadering past binnen dit onderzoek naar fusies, omdat bij deze benadering het begrijpen van het menselijke gedrag en gevoelens centraal staan (Bryman, 2012, p. 28). Interpretatief onderzoek richt zich dus op de percepties van mensen en hoe zij bepaalde gebeurtenissen interpreteren, omdat mensen dat verschillend kunnen ervaren (van Thiel, 2014, p. 34). Zoals beschreven is de wenselijke schaal een sociaal construct wat betekenis krijgt door gesprekken en betekenisgeving van mensen (Postma, 2015, p. 87) en wordt discussie over schaal ook binnen het primair onderwijs met name gevoerd op basis van gevoelsmatige overtuigingen. Interpretatief onderzoek maakt het mogelijk om de keuze voor een fusie vanuit het perspectief van schoolbestuurders te begrijpen, omdat het mogelijk is om in interviews door te vragen wat de drijfveren en gedachten waren achter het besluit en hoe zij de fusie hebben ervaren. De documentanalyse vormde het startpunt van iedere *case*. Vervolgens zijn interviews afgenomen om zo meer de diepte in te kunnen gaan en meer de betekenis die bestuurders geven aan het fusiebesluit te onderzoeken.

4.2 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek is een *multiple case study* onderzoeksdesign gehanteerd. De verschillende onderwijsbesturen fungeren als individuele cases die vervolgens met elkaar vergeleken worden om zo tot een antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag. Allereerst biedt een *case study* de mogelijkheid om onderzoek uit te voeren in een *real-life* setting (van Thiel, 2014, p. 86). Dit maakte het dan ook mogelijk om de genomen fusiebesluiten van schoolbestuurders te onderzoeken in de eigen bestuurlijke context. Ten tweede kan met een *case study* design een vaker geobserveerd fenomeen toegepast worden in een bepaalde context (van Thiel, 2014, p. 86). In dit onderzoek is het bredere fenomeen fusiebesluiten in de publieke sector toegepast in de specifieke context van schoolbesturen in het primair onderwijs. Tot slot kan een *case study* ingezet worden om een bijdrage te leveren aan een oplossing of concreet issue (van Thiel, 2014, p. 86). In dit geval is het onderzoek (deels) uitgevoerd in opdracht van de PO-raad. Zij hebben als doel om in 2020 een discussie binnen de vereniging te starten over schaalgrootte van onderwijsbesturen op basis van feiten en zijn dus gebaat bij meer inzicht in fusiebesluiten binnen de specifieke context van het primair onderwijs.

4.3 Dataverzameling

De dataverzameling is gericht op de beantwoording van de drie empirische deelvragen die uiteindelijk nodig zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag. In tabel 5 is uiteengezet welke informatie afkomstig is uit de documentanalyse en welke uit de interviews. De empirische deelvragen zijn:

- *Wat zijn de beoogde fusiedoelen van schoolbestuurders?*
- *Hoe komen schoolbesturen tot een fusiebesluit?*
- *Worden de beoogde fusiedoelen behaald?*

Empirische deelvraag	Onderzoeksmethode	Databronnen	Informatie
Wat zijn de beoogde fusiedoelen van schoolbestuurders?	Documentanalyse	Fusie-effectrapportage	- Motieven voor een fusie - Te bereiken doelen
	Interviews	Schoolbestuurders Nabij betrokkenen	- Motieven voor een fusie - Rangschikking van verschillende motieven
Hoe komen schoolbesturen tot een fusiebesluit?	Documentanalyse	Fusie-effectrapportage	- Alternatieven voor een fusie - Meerwaarde fusie
	Interviews	Schoolbestuurders Nabij betrokkenen	- Meerwaarde fusie - Overwegingen van het fusiebesluit - Intrinsieke motivatie - Ervaren externe druk - Professionele opvatting - Rol van succesvolle voorbeelden - Status van de organisatie voor de fusie
Worden de beoogde fusiedoelen behaald?	Documentanalyse	Fusie-effectrapportage	- Evaluatie van de fusie
	Interviews	Schoolbestuurders Nabij betrokkenen	- Terugblik op de fusie - Concrete doelen die behaald zijn

Tabel 5 Overzicht data-verzameling

4.3.1 Case-selectie

Selectiecriteria

De eerste stap in de dataverzameling was het selecteren van de gefuseerde schoolbesturen. Met name de bestuurders kunnen toelichten welke motieven ten grondslag hebben gelegen aan het fusiebesluit. Vervolgens is gekeken naar de periode waarin de schoolbesturen zijn gefuseerd. De laatste deelvraag richt zich op of de beoogde fusiedoelen zijn behaald. Om goed terug te kunnen blikken op de effecten van de fusie was het daarom van belang om besturen te selecteren die tot drie jaar geleden zijn gefuseerd. Vervolgens was het ook van belang om mensen te kunnen spreken die de fusie zelf hebben meegemaakt, om zo inzicht te krijgen in hun ervaringen van de fusie. Om deze redenen is gekozen voor een caseselectie van besturen die tussen twee en zes jaar geleden zijn gefuseerd. Vervolgens zijn besturen geselecteerd uit verschillende regio's om inzicht te krijgen in eventuele verschillen in die regio's. Diverse regionale aspecten kunnen namelijk leiden tot een

wisselende druk om te fuseren. Het belangrijkste geografische aspect is de krimpproblematiek, de bevolkingskrimp waardoor scholen onder de opheffingsnormen dreigen te raken. Een ander belangrijk geografisch aspect is de grootstedelijke problematiek. Tot slot zijn besturen geselecteerd aan de hand van de huidige bestuursgrootte om zo zicht te kunnen krijgen op de invloed van de visie van het bestuur op schaal en schaalvergroting. Zoals benoemd in het theoretisch kader is schaal namelijk een sociaal construct en bestaan er vaak normatieve opvattingen over de wenselijke schaalgrootte.

-
- Schoolbesturen in het primair onderwijs die in de afgelopen zes tot twee jaar een fusie hebben doorgemaakt.
-
- Verschillende regio's.
-
- Diverse groottes van besturen.
-

Tabel 6: Overzicht selectiecriteria

Selectie

Gedurende het onderzoek bleek dat er geen officieel overzicht bestond van gefuseerde besturen in het primair onderwijs. Op verschillende manieren is geprobeerd om aan een overzichtslijst te komen. Allereerst is in samenwerking met een medewerker van de PO-raad gebruik gemaakt van de openbare DUO data. Uit deze officiële gegevens kwamen slechts zes gefuseerde besturen. Dit lage aantal werd hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt doordat besturen die opgeheven zijn nadat ze hun scholen aan een ander bestuur hebben overgedragen, buiten beeld blijven. Vervolgens zijn verschillende medewerkers binnen de PO-raad gevraagd om dit lijstje aan te vullen. Zo is uiteindelijk een overzicht van 25 gefuseerde besturen tot stand gekomen. Voor deze besturen is uitgezocht wanneer de fusie had plaatsgevonden, zodat ze binnen de tweede selectiecriteria pasten. Uiteindelijk zijn via de mail tien besturen benaderd die gefuseerd zijn in de periode van augustus 2016 tot en met januari 2018. Echter was deze respons niet voldoende.

In de tweede benaderingsronde is gebruik gemaakt van een lijst die op mijn verzoek is opgesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Zij hebben uiteindelijk een overzicht kunnen maken van alle besturen in het primair onderwijs die zijn gefuseerd in de periode vanaf 2014. In dit overzicht zijn 146 gefuseerde besturen opgenomen. Vervolgens is opnieuw geselecteerd op basis van de periode waarin de fusie heeft plaatsgevonden en de regio van besturen, met als doel om de diversiteit van de respondentengroep te verhogen. Naar aanleiding van nieuwe interviewverzoeken via de mail zijn er uiteindelijk negen cases, ofwel schoolbesturen geselecteerd.

Geselecteerde cases

In de caseselectie is gestreefd naar een zo divers mogelijke groep besturen. De uiteindelijke groep besturen heeft een bestuursfusie doorgemaakt in de periode januari 2014 tot en met januari 2018. De bestuursgrootte van de geselecteerde besturen loopt uiteen van zeven scholen tot 41 scholen. Een overzicht van de geselecteerde besturen is te vinden in tabel 7. Om te voorkomen dat de respondenten herleidbaar zijn naar het uiteindelijke bestuur, is gekozen om enkel deze kenmerken op te nemen in de overzichtstabel. De groep als geheel omvat bestuurders afkomstig uit bijna alle provincies, met uitzondering van Brabant. Daarnaast is gesproken met bestuurders die met name scholen hebben in kleine dorpen of juist grote steden en bestuurders die zowel scholen in steden hebben als in kleinere dorpen. Tot slot is binnen de geselecteerde groep een grote variatie de denominaties van de besturen. Zo zijn zowel besturen uit het openbaar als bijzonder onderwijs vertegenwoordigd en heeft een deel van de besturen een combinatie van denominaties.

Geselecteerd cases	Kenmerken
Bestuur 1	- 1 januari 2018 - 26 scholen - Regio Zuid
Bestuur 2	- 1 januari 2017 - 36 scholen - Regio Noord
Bestuur 3	- 1 januari 2018 - 30 scholen - Regio Noord
Bestuur 4	- 1 januari 2017 - 18 scholen - Regio Midden
Bestuur 5	- 1 januari 2018 - 26 scholen - Regio Zuid
Bestuur 6	- 1 januari 2016 - 41 scholen - Regio Noord
Bestuur 7	- 1 januari 2014 - 20 scholen - Regio Zuid
Bestuur 8	- 1 augustus 2017 - 7 scholen - Regio Midden
Bestuur 9	- 1 januari 2018 - 8 scholen - Speciaal onderwijs - Regio Noord

Tabel 7: Overzicht geselecteerde besturen

4.3.2 Onderzoeksmethoden

Binnen de geselecteerde cases is gebruik gemaakt van zowel van documentanalyses als interviews. Deze verschillende methoden worden hieronder toegelicht.

Documentanalyse

Het startpunt van het onderzoek binnen een case was de documentanalyse. Iedere schoolbestuurder is verplicht om bij een fusie een fusie-effectrapportage op te stellen. Dit document biedt dan ook veel achtergrondinformatie over de fusie. Het is wettelijk vastgelegd dat de volgende zes punten meegenomen moeten worden in een fusie-effectrapportage:

1. Beoogde fusie en aanleiding voor de fusie
2. Communicatie over de fusie
3. Gevolgen voor het personeel

4. Effecten van de fusie op de keuzevrijheid, diversiteit en bereikbaarheid
5. Kosten en baten van de fusie
6. Evaluatie van de fusie

Zie bijlage I voor een compleet modelformulier van de fusie-effectrapportage. (Overheid.nl, n.d.). Uit deze fusie-effectrapportages is allereerst contextinformatie van het desbetreffende bestuur gehaald. Daarnaast is gekeken naar de doelen, alternatieven van de fusie en de evaluatie van de fusie. Deze documenten zijn gecodeerd en geanalyseerd in Nvivo. De codeboom is opgenomen in bijlage II. De verzamelde data uit de documentanalyse dienden als basis voor de interviews.

Interviews

Na de documentanalyse zijn interviews afgenomen met schoolbestuurders. De interviews bieden een aanvullend kwalitatief inzicht op de informatie die beschikbaar is in de fusie-effectrapportages. Het doel van de interviews was dan ook om te achterhalen hoe het fusiebesluit tot stand is gekomen en in hoeverre zij ervaren dat de beoogde fusiedoelen zijn behaald. Bovendien wordt op deze manier data verzameld vanuit verschillende bronnen en vindt op deze manier triangulatie plaats. Schoolbestuurders zijn eindverantwoordelijk voor de keuze voor een bestuursfusie. Het is daarom relevant om inzicht te krijgen in hun ervaringen van het fusietraject. Uiteindelijk zijn negen semigestructureerde interviews afgenomen met tien bestuurders. Eén interview vond plaats met twee bestuurders tegelijkertijd. De interviews waren semigestructureerd, omdat de verschillende topics vast stonden, maar de volgorde hiervan willekeurig was. Op deze manier kreeg een bestuurder de ruimte om het verhaal te vertellen van de fusie. De topiclijsten zijn tot stand gekomen aan de hand van het theoretisch kader. Het operationaliseringsschema is opgenomen in bijlage III. De uiteindelijke topiclijst is te vinden in bijlage IV. Alle interviews zijn getranscribeerd. Vervolgens zijn deze transcripten gecodeerd en geanalyseerd. De codeboom is opgenomen in bijlage V.

Ook zijn aanvullende gesprekken gevoerd met personen die werkzaam zijn voor het bestuur die een belangrijke rol hebben gespeeld bij het fusiebesluit (zie tabel 8). Door beide perspectieven mee te nemen werd het mogelijk om een completer beeld te verkrijgen dan wanneer enkel schoolbestuurders waren geïnterviewd. Voor deze gesprekken is een aangepaste topiclijst gebruikt. Deze is opgenomen in bijlage VI.

Alle interviews en gesprekken zijn afgenomen in de periode waarin maatregelen golden vanwege het coronavirus. Alle interviews zijn daarom digitaal of telefonisch afgenomen.

Functie	Aantal respondenten
Lid Raad van Toezicht	3
Lid GMR	1
Teamcoördinator personeel	1
Juridisch adviseur	1
Adviseur en procesbegeleider van fusietrajecten	1

Tabel 8: Overzicht aanvullende interviews

4.4 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid en validiteit zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek. Betrouwbaarheid betreft de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee de variabelen gemeten worden. Op deze manier wordt de reproduceerbaarheid van het onderzoek verhoogd. Hoe nauwkeuriger en consistentere de variabelen worden gemeten, hoe zekerder het is dat de resultaten niet toevallig zijn, maar een representatief beeld schetsen (Van Thiel, 2014, p. 48). De betrouwbaarheid wordt dus verhoogd indien het onderzoek vrij is van meetfouten. Bij kwalitatief onderzoek speelt de onderzoeker een actieve rol. Een interview wordt beïnvloed door de interactie tussen de onderzoeker en de respondent en is er altijd sprake van een eigen interpretatie van de onderzoeker (Boeije, 2016).

Voor de waarborging van de betrouwbaarheid zijn verschillende stappen genomen. Zo is allereerst steeds gebruik gemaakt van dezelfde topiclijst bij de verschillende respondenten, zodat bij alle interviews sprake was van dezelfde gespreksstructuur en -onderwerpen. Daarnaast zijn alle interviews met de bestuurders opgenomen en getranscribeerd en zijn van de overige gesprekken gespreksverslagen gemaakt. Zowel de interviews als de documenten zijn aan de hand van een codeboom gecodeerd. Op deze manier zijn de resultaten op een systematische wijze geanalyseerd en is getracht om een zo objectief mogelijke analyse uit te voeren (Van Thiel, 2014, p. 164).

4.5 Validiteit

Het criterium validiteit omvat zowel interne en als externe validiteit. Interne validiteit gaat over of de juiste methoden zijn gebruikt om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag. Om de interne validiteit te waarborgen zijn verschillende acties ondernomen (Bryman, 2012, p. 41). Zo is allereerst gebruik gemaakt van triangulatie (Bryman, 2012, p. 392). Door zowel documentanalyse als interviews in te zetten voor het verzamelen van data, is gestreefd naar het verhogen van de kwaliteit van de data. Het empirische gedeelte is tot stand gekomen op basis van zowel interviews als documenten, waardoor de bevindingen dubbel geverifieerd konden worden. Bovendien hebben de interviews met nabij betrokkenen van de fusie de eerder verzamelde data verrijkt, omdat zij een aanvullend perspectief hebben ingebracht op het bestuurdersperspectief. Daarnaast zijn de interviewvragen tot stand gekomen aan de hand van de operationalisatie van het theoretisch kader. Externe validiteit beschrijft de mate waarin een onderzoek gegeneraliseerd kan worden (Bryman, 2012, p. 41). In dit onderzoek is gestreefd naar een zo divers mogelijke selectie van onderwijsbesturen om zo de externe validiteit te waarborgen. Zo zijn interviews afgenomen met bestuurders uit verschillende regio's, schaalgrootten en denominaties waardoor de resultaten in zekere mate gegeneraliseerd zouden kunnen worden naar schoolbesturen in het primair onderwijs.

Hoofdstuk 5: Van motieven en besluiten naar een fusie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek besproken. Allereerst worden de verschillende motieven van bestuurders besproken die ten grondslag lagen aan het fusiebesluit aan de hand van de vier overkoepelende motieven kwaliteit, bereikbaarheid, professionaliteit en doelmatigheid. Vervolgens is beschreven hoe schoolbestuurders zijn gekomen tot een fusiebesluit. Tot slot wordt een antwoord gegeven op in hoeverre de beoogde fusiedoelen zijn behaald.

5.1 Beoogde fusiedoelen van schoolbestuurders

Zoals besproken zijn er vanuit de literatuur vier motieven voor een fusiebesluit in de publieke sector, namelijk doelmatigheid, kwaliteit, marktmacht en bereikbaarheid. Uit de verschillende interviews en de fusie-effectrapportages is gebleken dat deze vier verschillende beoogde doelen toepasbaar zijn op fusiebesluiten van schoolbestuurders in het primair onderwijs. Deze motieven zijn voor bestuurders geen doel op zich van de fusie. Bestuurders zien het als een kans om vanuit deze verschillende doelen een positieve bijdrage te leveren aan het realiseren van goede onderwijskwaliteit. Het volgende citaat onderschrijft dat de fusiemotieven dan ook een middel zijn om het hogere doel, het bieden van voldoende onderwijskwaliteit, te bewerkstelligen.

R3: *'Belangrijkste is en dat blijf ik zeggen; wij zijn er voor de kinderen. Heel simpel. En de rest is ondergeschikt. En natuurlijk weet ik ook wel dat er een organisatie moet zijn om dat klaar te maken, maar de instelling is een randvoorwaarde. Wij zijn er voor de kinderen.'*

Een fusie wordt door bestuurders dus gezien als een middel om een toekomstbestendige organisatie neer te zetten. Een fusietraject omvat veel voorbereiding voordat de fusie daadwerkelijk gesloten wordt en zorgt ervoor dat de voordelen van de fusie pas op de langere termijn merkbaar zijn. In de jaren voorafgaand aan de fusie moet dan ook veel tijd en energie geïnvesteerd worden in het fusieproces. Twee bestuurders benoemden expliciet dat deze tijd en energie, gedurende die periode dan ook niet direct in onderwijskwaliteit verbetering gestoken kan worden (R4, R9). Deze reflectie wordt geïllustreerd in het volgende citaat.

R9: *'En eerlijk is eerlijk. Je wordt door het fuseren als bestuurder afgeleid van waar het om moet gaan, kwalitatief goed onderwijs. Je raakt gericht op die fusie en daarmee verlies je iets van die kwaliteit uit het oog. Je hebt tenslotte maar één portie energie die je kunt verdelen.'*

5.1.1 Kwaliteit

Bijna alle schoolbestuurders gaven aan dat het kunnen verhogen van de kwaliteit en professionalisering van het bestuur een beoogd doel was van de fusie (R1, R3, R4, R5, R6, R7, R8 en R9). Het idee is dat een fusie een bijdrage levert aan het ontwikkelen van een krachtige organisatie die zelf voldoende in huis heeft om zelfstandig te kunnen functioneren en risico's op kan vangen. Zo illustreert het volgende citaat de gedachte dat een grotere schaal leidt tot een betere kwaliteit:

R1: *'Wij zagen allebei wel dat het kwetsbaar is en als je bepaalde zaken op de goede manier weg wilt zetten, zeker bovenschools, dan zou je wat meer volume moeten hebben.'*

Bestuurders noemden verschillende redenen die kunnen bijdragen aan het maken van die kwaliteitsslag. Allereerst kan door een fusie de expertise en krachten van twee afzonderlijke besturen worden gebundeld wat maakt dat 'één en één wel degelijk drie is' (R4, R5, R6). Ook voor de

bestuurder in het speciaal onderwijs was het kunnen samenvoegen van specialisaties een belangrijk motief. Door een fusie blijft de expertise niet opgeknipt in kleine stukjes, maar kan het worden ingezet voor het totaal (R9). Ten tweede biedt een grotere organisatie meer mogelijkheden voor het aanstellen en aantrekken van meer en hoog gekwalificeerd personeel. Zo is het mogelijk om professionals in dienst te nemen die zich specifiek kunnen bezighouden met kwaliteitszorg, financiën en personeelsbeleid (R1, R4) of een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van integrale kind centra (R3). Vanuit werkgeversoogpunt kan een bestuursfusie tevens bijdragen aan een solide personeelsbeleid voor een gehele regio. Een bestuur dat qua omvang een stevige positie heeft in de regio, kan werken vanuit één integraal personeelsbeleid waarmee de mobiliteit van personeel in de regio gefaciliteerd wordt (R5). Bovendien biedt een uitbreiding van het bestuurskantoor bestuurders de mogelijkheid om portefeuilles te verdelen en te focussen op verschillende thema's (R8). Tot slot kan door middel van een fusie de interne organisatiestructuur van een bestuur versterkt worden (R7, R8). Bijvoorbeeld door de interne organisatie te wijzigen van een raad van beheer model met directeur-bestuurders en vrijwilligersbestuurders als een soort toezichthouder naar een college van bestuur en een raad van toezicht.

5.1.2 Bereikbaarheid

Een ander belangrijk motief voor schoolbestuurders was het verminderen van de kwetsbaarheid in het kader van de krimp (R1, R2, R3, R5, R6, R7). Het creëren van een grotere schaalgrootte kan helpen bij het opvangen van risico's die ontstaan door dalende leerlingaantallen. Een bestuur met meer scholen is minder kwetsbaar, omdat krimp op een school aan de ene kant kan worden opgevangen met groei op een school aan de andere kant. Een fusie kan daarmee zorgen voor de instandhouding van scholen die anders misschien gesloten hadden moeten worden als gevolg van een dalend leerlingaantal, zoals geïllustreerd wordt in onderstaand citaat.

R7: 'Stadsscholen werpt natuurlijk vruchten af, want anders hadden we nu in dorpen al een drietal scholen moeten sluiten. En die houden we daardoor nog tijdelijk in stand. En we gaan wel kijken naar samenvoegen, maar dan op een andere manier, zodat het geen gedwongen samenvoeging is op basis van het stopzetten van de rijksbekostiging.'

Het motief bereikbaarheid wordt vaak ingestoken door de behoefte die nodig is in een specifiek dorp of bepaalde regio, bijvoorbeeld wanneer het een instandhouding van verschillende denominaties betreft. Dat er breder wordt gekeken dan het belang van de eigen organisatie blijkt uit het volgende citaat.

R2: 'Niet redeneren vanuit macht en vanuit ik ben de grootste, maar om steeds te redeneren vanuit; wat is het beste voor het onderwijs in dat dorp?'

Vanuit die redenering zijn uiteindelijk ook een nieuwe vorm van samenwerkingscholen en -besturen ontstaan, een school of bestuur waarin de christelijke en openbare denominatie zijn samengevoegd. De ontwikkeling die hieraan ten grondslag ligt is dat besturen niet de concurrentie zijn aangegaan in het binnenhalen van leerlingen, maar zijn gaan kijken naar het belang van de keuzevrijheid van leerlingen in een specifiek dorp. Op het moment dat zij dat niet gedaan hadden was het gevolg geweest dat de kleinste school in dat dorp vanwege de krimp had moeten sluiten en enkel de grootste of sterkste kon blijven voortbestaan. Ouders kiezen namelijk niet volledig voor de identiteit van een school, maar kijken ook naar de kwaliteit of zijn op zoek naar een school met een bepaalde omvang. Op het moment dat alleen de grootste of sterkste school blijft bestaan en de andere school

moet sluiten, resulteert dat uiteindelijk in een inperking van de keuzevrijheid. Ouders kunnen in een dorp dan niet meer kiezen voor christelijk en openbaar onderwijs. Deze ontwikkeling van samenwerkingsscholen heeft vervolgens geleid tot een wetswijziging in 2017, waardoor het mogelijk werd om ook vanuit twee verschillende denominaties bestuursfusies tot stand te laten komen. Dit zorgde ervoor dat een samenwerkingsschool niet meer enkel onder een christelijk of het openbaar bevoegd gezag viel. Een bestuursfusie was echter wenselijk, omdat op deze manier de samenwerking tussen christelijke en openbare scholen ook op bestuurlijk niveau vastgelegd konden worden, zodat deze in de toekomst gewaarborgd blijft, zoals blijkt uit het volgende citaat.

R2: 'Als je een bestuursfusie tot stand brengt, dan breng je in de statuten tot uiting dat je wilt werken met openbare scholen, met christelijke scholen en samenwerkingsscholen. En als dat statutair vastligt, dan staat het als een huis.'

5.1.3 Marktmacht

Meerdere bestuurders hebben bij de keuze voor een fusie een motief gehad om de positie van het bestuur te versterken (R3, R5, R7, R8 en R9). Allereerst zien bestuurders de kans om door middel van een fusie een stevigere positie in gesprekken in gesprekken naar andere partijen in te kunnen nemen (R3, R5, R8 en R9). Voorbeelden van partijen zijn gemeenten, provincies, diverse netwerken, ketenpartners en samenwerkingsverbanden.

*R5: 'En we kwamen er ook steeds achter dat het belangrijk was om samen op te trekken. Je moet een sterke partij zijn. Je moet een sterke partij zijn richting gemeentes, maar ook richting een *naam vereniging van schoolbesturen, en ook richting een samenwerkingsverband.'*

Een bestuur met een grotere schaal kan meer gezag en inbreng met zich meebrengen richting die verschillende partijen, omdat een bestuur spreekt namens meer leerlingen en personeel. Daarnaast bestaat de gedachte dat grotere besturen meer expertise in huis hebben en daardoor vanuit een stevigere kennispositie aan tafel kunnen zitten. Ook werd het motief gegeven om een stevigere positie te bewerkstelligen in het kader van meer strategische kracht (R7). Een grotere omvang kan ervoor zorgen dat een duidelijkere positie kan worden ingenomen in het vertegenwoordigen van de belangen die specifiek vanuit de regio gelden.

Enkele bestuurders uit het christelijk onderwijs gaven aan een stevige positie te willen realiseren om op die manier de borging van het christelijk onderwijs te versterken (R3, R8). Een grotere en stabielere christelijke vereniging verhoogt de zichtbaarheid van het christelijk onderwijs en versterkt daarmee ook het belang daarvan.

'R3: Beide organisaties waren voor de fusies gezond. Het onderwijs was op orde, de financiën waren op orde, niks aan de hand. Dus je ging twee sterke partners samenbrengen, alleen maar om je positie voor het bijzonder onderwijs, daar zit ik voor, te versterken.'

5.1.1 Doelmatigheid

Enkele bestuurders zagen kansen om door middel van de fusie schaalvoordelen te behalen en zo de doelmatigheid te verhogen (R4, R6, R7 en R8). Een groter volume kan er voor zorgen dat voordelen kunnen ontstaan ten behoeve van de inkoop van goederen en diensten, waardoor schaalvoordelen

behaald kunnen worden (R6). Ook de krimp was in een enkel geval aanleiding om na te denken over het verminderen van de overheadkosten. Overheadkosten zijn bijvoorbeeld de kosten van een bestuursbureau. De verhouding van wat per leerling besteed wordt aan overheadkosten is groter op het moment dat er minder leerlingen zijn per bestuur. Een bestuursfusie kan dan een middel zijn om de overheadkosten te drukken per leerling, omdat de overheadkosten van twee besturen samengevoegd kunnen worden en deze verdeeld kunnen worden over een groter aantal leerlingen (R7). Twee bestuurders hadden als beoogd doel het maken van een efficiëntieslag. In het ene geval werd de stap gemaakt van een personele unie met twee ledenvergaderingen, twee raden van toezicht en twee keer een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) naar één organisatie (R4). In het andere geval zorgde de fusie ervoor dat twee verenigingen die bijna volledig gelijk waren de taken, zoals het schrijven van een jaarverslag, konden gaan verdelen wat leidde tot meer efficiëntie (R8). Het volgende citaat illustreert deze laatste casus.

R8: 'Wij ontdekten dat de twee schoolverenigingen voor 90% gelijk waren. Beleid was hetzelfde, we hadden dezelfde focus, we wilden dezelfde kant op, onderwijskundig beleid was gelijk, levensbeschouwelijke identiteit spoorde netjes, dus wij zeiden tegen elkaar op een gegeven moment, wat is het nou voor malligheid? Jij zit een jaarverslag te maken, ik zit een jaarverslag te maken, jij zit een jaarrekening te maken, ik zit een jaarrekening te maken. Dat moet toch handiger kunnen?'

Eén bestuurder voegde aan het verhogen van de doelmatigheid wel een kritische reflectie toe. Zo gaf hij het voorbeeld dat meer bestuurders vaak ook meer bedenken en ontwikkelen wat ook weer veel kosten met zich meebrengt, zoals blijkt uit de onderbouwing in het volgende citaat.

R4: 'Maar het nadeel van de schaalvergroting die ik toen ook al heb gezegd; wanneer ik dingen in m'n eentje moet bedenken dan kan ik bedenken wat ik maximaal in m'n eentje kan bedenken. Als jij en ik met elkaar om tafel gaan, dan gaan wij samen al meer bedenken en dat wat wij samen meer bedenken, kost bijna altijd extra geld. En dat kwantificeren wij niet, dus die extra kosten die dat met zich mee gaat brengen op een gegeven moment, want meer en betere expertise, dat hebben we inderdaad gedaan. Maar die mensen zitten ook één of twee schalen hoger dan hoe het was. En de vraag is of het geld wat je daarin investeert, zich ook daadwerkelijk vertaalt in een betere organisatie en beter onderwijs t.o.v. als je het gewoon had gehouden hoe het was. Na en dat vind ik glad ijs en heel moeilijk om echt hard te maken.'

5.2 Fusiebesluiten van schoolbestuurders

5.2.1 Rationele keuze

Alternatieven voor een fusie

Het in kaart brengen en onderzoeken van alternatieven voor een fusie is een verplicht onderdeel van het opstellen in de fusie-effectrapportage. Dit zorgt ervoor dat bestuurders ook actief na moeten denken over alternatieven van een fusie en moeten verantwoorden waarom de bestuurlijke fusie de optimale keuze is. In de fusie-effectrapportages zijn dan ook allerlei verschillende vormen van samenwerkingen opgeschreven als eventueel alternatief voor een fusie. Dit zijn voorbeelden van alternatieven die gezien kunnen worden als een bewuste beslissing voor een vorm van schaalvergroting, omdat deze enkel bereikt kunnen worden door middel van een doelgerichte actie

van een bestuurder. De verschillende vormen zijn opgenomen in tabel 9. De meest genoemde alternatieven van een fusie zijn een intensievere samenwerking zonder bestuurlijke fusie, een samenwerkingsovereenkomst en een personele unie. De fusie-effectrapportage dwingt bestuurders dus om alternatieven en gevolgen van verschillende beslissingen te identificeren. Daarmee wordt voldaan aan een belangrijke eerste stap van de rationele keuzetheorie.

Vorm	Respondent
Intensievere samenwerking zonder bestuurlijke fusie	R2, R3, R4, R8
Personele unie	R1, R5, R7
Samenwerkingsovereenkomst	R5, R6, R7
Holding	R1, R6
Voortzetting	R2
Samenwerking per thema (taakniveau)	R5
Via een gezamenlijke centrale dienst (procesniveau)	R5
Federatie	R6
Coöperatie	R6
Derde rechtspersoon (zware vorm)	R7
Derde rechtspersoon (lichte vorm)	R7

Tabel 9: Genoemde onderzochte alternatieven fusie-effectrapportage

De volgende stap van de rationele keuzetheorie is het identificeren van de gevolgen van die verschillende alternatieven. Uit de fusie-effectrapportages blijkt dat het verschilt in hoeverre de bestuurders ook hebben uitgeweid over de gevolgen en de voor- en nadelen van deze alternatieve vormen. Waar sommige bestuurders enkel de varianten noemen in de fusie-effectrapportage, wordt in veel gevallen uitvoerig gereflecteerd op de voor- en nadelen van de alternatieven (R1, R2, R3, R5 & R7). In een paar gevallen wordt voor de onderbouwing verwezen naar andere documenten (R1, R7). Een voorbeeld van de in kaart gebrachte voor- en nadelen is opgenomen in figuur 3 en is afkomstig uit een bijlage van de fusie-effectrapportage van respondent zeven. Het wil niet zeggen dat bestuurders die in de fusie-effectrapportage niet uitgebreid zijn ingegaan op de gevolgen, deze ook niet onderzocht hebben. In de fusie-effectrapportage wordt bestuurders expliciet gevraagd naar in hoeverre deze alternatieven zijn onderzocht door het desbetreffende bestuur. Bestuurders worden dus expliciet gestuurd om deze alternatieven te onderzoeken door de opzet van de fusie-effectrapportage. In alle gevallen wordt dan ook door de besturen bevestigd dat die alternatieven onderzocht zijn. Vervolgens wordt aan de hand van de in kaart gebrachte alternatieven uiteengezet waarom een bestuurlijke fusie het best mogelijke alternatief is.

4.1.1 Contractuele samenwerking

Kenmerken:

- Schriftelijke afspraken
- Kan licht of zwaar zijn op bepaald gebied
- Schept wederzijdse verplichtingen
- Regeling op bepaalde gebieden
- Regels voor ontbinding
- Afspreken inzake besturing, uitvoering en financiering

Contractuele samenwerking	
voordelen	nadelen
<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor de toekomst • Sluit meestal aan bij bestaande situatie • Mate en gradatie van regeling kan variëren • Geen verandering in de rechtspersoon • Eenvoudig te regelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Complex vanwege de samenhang van de activiteiten en de ondersteuning • Weinig mogelijkheden tot conflictregulering • Uldijend contractenstelsel • Samenwerking diffuus • Onduidelijkheden m.b.t. personele verhoudingen • Extra taak voor de beide werkorganisaties • Weinig generieke voordelen te behalen

Figuur 3 – afkomstig uit een bijlage van de fusie-effectrapportage (R7)

Fusie als optimale keuze

Zowel uit de documentanalyse als de interviews blijkt dat het alternatief van een fusie werd gezien als de keuze voor de optie met het maximaal verwachte nut. De belangrijkste reden die bestuurders daarvoor gaven was dat de meerwaarde van de fusie zat in het verplichte karakter van een bestuurlijke fusie (R1, R2, R3, R5). Bestuurlijke samenwerking brengt toch altijd een zekere mate van vrijblijvendheid met zich mee en een fusie geeft de grootste waarborg om vanuit één beleid verder te werken aan een toekomstbestendige organisatie. Het volgende citaat illustreert het voordeel van de officiële verbondenheid die met een fusie gerealiseerd wordt.

R5: 'Kijk met samenwerking kun je oprecht beloven van wij geven elkaar de ruimte of wij spelen leerlingen naar elkaar toe, of zin het maar. Maar op het moment dat je gewoon juridisch één entiteit bent, dan ben je vanzelfsprekend bereid om elkaar te steunen en te helpen.'

Ook voor het personeelsbeleid biedt een fusie voordelen (R2). Als er geen sprake is van een fusie, is het uitwisselen van personeel ingewikkelder. In een vorm van bestuurlijke samenwerking is dit vrijwel alleen mogelijk via detachering. Een fusie maakt het mogelijk om al het personeel onder één werkgever te laten vallen. Daarnaast kan een intensievere samenwerking in sommige gevallen geen bijdragen leveren aan het beoogde doel van de fusie. Bijvoorbeeld als het doel van de fusie is om de inefficiëntie die gepaard gaat met een personele unie te verhogen (R4, R8), de instandhouding van scholen (R7) of te kunnen voldoen aan wat er regionaal gevraagd wordt in plaats van bovenregionaal (R9). Een andere bestuurder gaf aan dat het organisatorisch mogelijk zou kunnen zijn om te werken vanaf twee locaties, maar dat de financiële voordelen die behaald zou kunnen door het sluiten van een fusie gaan niet opgaan (R6). Met een samenwerking vanuit twee locaties blijven de dubbele kosten voor bijvoorbeeld het kantoor en blijf je meer mensen nodig hebben. Met het oog op de doelen die de bestuurders wilden behalen door middel van schaalvergroting, werd een fusie gezien als het alternatief dat het maximale nut met zich mee zou brengen.

Belangrijke voorwaarde

Echter blijkt uit de interviews dat vertrouwen tussen de twee fusiepartners een belangrijke voorwaarde is om de fusie succesvol tot stand te laten komen. Deze voorwaarde kan gezien worden als een zachte factor die nodig is om tot een rationeel fusiebesluit te komen. In bijna alle interviews onderstreepten bestuurders het belang van een klik tussen de twee fusiepartners (R2, R3, R4, R5, R6, R8, R9). Het belang van deze klik blijkt uit het volgende citaat.

R9: 'Ik heb voor 2014 ook wel eens met een andere directeur gesproken om te zien of we konden fuseren, maar het matchte helemaal niet met die toenmalige directeur, dus dat werd helemaal niks. En uiteindelijk kwam daar een nieuwe directeur, een heel nieuw persoon, hele andere persoonlijkheid en dat maakt het dan opeens veel makkelijker'

Dat deze klik van belang is, wordt versterkt door het gegeven dat in de meeste gevallen bestuurders elkaar al kenden voordat de officiële verkenningsgesprekken plaatsvonden. Zo werken sommige fusiepartners al langere tijd intensief samen, maar komt het ook voor dat bestuurders elkaar

tegenkomen op verschillende regiobijeenkomsten. Hieruit blijkt dan ook opnieuw dat het zonder een klik en wederzijds vertrouwen lastig is om een fusie tot stand te laten komen.

5.2.2 Institutioneel isomorfisme

Externe druk: coercive isomorfisme

In bijna alle fusies hebben bestuurders geen directe externe druk ervaren om te fuseren. In de meeste gevallen werd door bestuurders geen urgentie gevoeld vanuit het ministerie, de gemeente of andere relevante partijen om te kiezen voor een fusie. Daarnaast gaven zij aan ook vrijwel geen druk voor schaalvergroting te ervaren van direct betrokkenen, zoals ouders, docenten of schooldirecteuren. Dat deze vorm van directe druk vrijwel niet ervaren is door bestuurders, blijkt tevens uit het volgende citaat.

R4: 'Nul. En kijk dat argument schrijf je natuurlijk altijd op he, want dat klinkt goed. Er zijn bepaalde ontwikkelingen en dan is het handig om aan schaalvergroting te doen, maar dat heb ik nul zo gevoeld. Dus het heeft vast wel eens her en der op papier gestaan, maar dat is eigenlijk geen wezenlijk argument.'

Een uitzondering daarop was de fusiepartner van één van de respondenten. Deze had de gemeentelijke opdracht gekregen om een fusiepartner te zoeken, omdat het aantal leerlingen van het bestuur flink aan het dalen was (R6). De fusies tussen het openbaar en bijzonder onderwijs waren iets vernieuwends. De wens van enkele bestuurders liep hier dan ook vooruit op de toegestane wettelijke mogelijkheden. En vanuit die wens van het onderwijsveld is ook de wetswijziging in gang gezet (R2). Daarentegen is er wel een zekere mate van indirecte druk. Bestuurders ervaren namelijk dat er steeds meer gevraagd en verwacht wordt van bestuurders in het primair onderwijs. Zij geven aan dat een bepaalde schaalgrootte daarbij zou kunnen helpen. Voorbeelden die zijn genoemd waren de invoering van de lumpsum en de bijbehorende risicobeheersing die daarbij komt kijken, een toenemende verantwoordingslast en het nieuwe inspectietoezicht. Dat de druk op bestuurders steeds groter wordt blijkt ook uit het volgende citaat.

R7: 'Ik zou in deze tijd geen eenpitter meer willen zijn, ik denk dat ik 's nachts de haren uit mijn hoofd trok.'

Ook de bestuurder uit het speciaal onderwijs noemde een minimale vorm van indirecte druk, namelijk dat de gemeente wel eens de wens werd uitgesproken: 'Hoe makkelijk zou het zijn als jullie in het speciaal onderwijs vanuit één mond konden praten?' (R9).

Succesvolle voorbeelden: mimetic isomorfisme

Alle bestuurders gaven aan dat succesvolle voorbeelden van fusies geen directe rol hebben gespeeld bij de eigen keuze voor een fusie. In de meeste gevallen zijn de fusies dan ook niet ontstaan vanuit onzekerheid op bestuursniveau, maar is de fusie een samenvoeging van twee sterke besturen. Bestuurders gaven aan dat de keuze voor een fusie is gemaakt vanuit visie en strategisch oogpunt. Wat opviel in de gesprekken was dat deze bestuurders vaak toekomstgericht handelen, zoals ook blijkt uit het volgende citaat.

R3: 'Als bestuurder heb ik altijd om mij heen gekeken. Is de omvang voldoende? Zijn we voldoende groot? Zijn we wel voldoende sterk? Zijn er nog kansen om verder te kunnen?'

Moeten we naar de toekomst toe nog vergroten of versterken? Dat is de organisatie waar ik altijd in gezeten en gewerkt heb, en dus altijd naar buiten gekeken heb.'

Deze externe gerichtheid van bestuurders kan uiteindelijk leiden tot een soort onderlinge *change discours*. De acties van andere besturen in de omgeving en de effecten daarvan op de positie van het eigen bestuur zijn daarin belangrijk. Uit enkele interviews is dan ook op te maken dat de schaalgrootte van andere besturen wel een rol kan spelen bij de eigen keuze voor een fusie. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een relatief klein bestuur omringd wordt door een aantal grotere besturen. De aanname is dan vaak dat grotere besturen ook een regierol zullen vervullen in samenwerkingen, waardoor het voor kleinere besturen lastiger wordt om een duidelijke positie in te nemen voor de belangen die vanuit de regio van het kleinere bestuur gelden (R7). Op het moment dat een klein bestuur veel grote besturen om zich heen heeft, kan dus de wens ontstaan om meer bestuurskracht te formeren, zodat een stevigere positie kan worden ingenomen.

Een aantal bestuurders zijn wel het gesprek met andere bestuurders aangegaan om zich te laten inspireren en te leren van andere bestuursfusies, bijvoorbeeld om te spreken met besturen die meerdere denominaties binnen één bestuur hebben (R1) of juist, naast het bezoeken van gefuseerde besturen, ook een bestuur te bezoeken waar de fusies uiteindelijk niet is afgerond (R8). Dit kan gezien worden als een directe vorm van modellering. Daarnaast gaven enkele bestuurders ook aan zich bewust te zijn van de kanttekeningen die komen kijken bij schaalvergroting en hebben dat heel bewust meegenomen gedurende het fusieproces, want 'groter is in dit land niet overal beter' (R4). Een aantal bestuurders is niet op zoek gegaan naar voorbeelden van succesvolle fusies, maar zijn hun eigen gang gegaan op basis van eerdere ervaringen (R5, R6), zoals blijkt uit onderstaand citaat.

R5: 'We hebben niet naar voorbeelden gekeken. We hebben wel in onze achtergrond en al die jaren ervaringen wel fusies meegemaakt zelf.'

In sommige fusiegevallen was het ook bijna niet mogelijk om geïnspireerd te worden door succesvolle voorbeelden, omdat de invulling van de fusie nog (relatief) nieuw was (R2, R9).

Professionele opvatting: *normative isomorfisme*

Uit de interviews is gebleken dat fusies momenteel geen belangrijk onderwerp van gesprek zijn onder bestuurders. Zo gaf een bestuurder de verklaring dat de krimp nu ook tot stilstand is gekomen wat ervoor heeft gezorgd dat het onderwerp minder hoog op de agenda staat (R1). Een andere bestuurder benoemde wel dat er in de afgelopen vijftien jaren een aantal fusiegolven hebben plaatsgevonden. Zo is in die provincie het aantal schoolbesturen teruggelopen van dertig schoolbesturen naar slechts acht of negen schoolbesturen (R6). Twee bestuurders gaven aan dat het onderwerp gedurende de fusie zelf wel veel meer in gesprekken naar voren kwam (R4, R8). Dit blijkt tevens uit onderstaand citaat.

R8: 'Ik heb natuurlijk volop contact met collega's, maar bestuurlijke fusie is geen onderwerp van gesprek. Behalve toen wij dat onderzoek deden in het kader van onze fusie.'

Eén bestuurder gaf aan actief uit te dragen over bestuursfusies tussen het openbaar en bijzonder onderwijs om dat zo hoger op de agenda te krijgen bij andere bestuurders (R2). In de interviews gaven enkele bestuurders expliciet ook aan dat de nieuwe mogelijkheid om te fuseren tussen openbaar en bijzonder ook een nieuwe ontwikkeling zal zijn in de komende jaren (R3, R6).

Ondanks dat fusies momenteel geen relevant gespreksonderwerp lijkt te zijn, blijkt uit de interviews dat bestuurders wel hun eigen opvattingen over een bepaalde schaalgrootte hebben. Deze opvattingen lijken een rol te spelen bij het daadwerkelijke fusiebesluit. Zo is allereerst op te maken uit de interviews dat bestuurders de overtuiging hebben dat voldoende omvang nodig is voor kwaliteit. De invulling die bestuurders hier vervolgens aan geven loopt uiteen. Zo benadrukten enkele bestuurders het belang van een bepaalde omvang op schoolniveau (R1, R2). Zij vinden het namelijk belangrijk dat kinderen naar een school gaan waar zij voldoende leeftijdsgenoten om zich heen hebben. Andere bestuurders legden juist nadruk op de kansen die het vergroten van een bestuurskantoor met zich meebrengt (R3, R4, R5, R6, R7, R8, R9). De overtuiging van het belang van voldoende schaal wordt uiteengezet in het volgende citaat.

R6: 'Je hebt een bepaald stafbureau nodig. Je hebt een bestuurder nodig. Je hebt, hoe klein of groot je ook bent, iemand nodig die iets met personeel regelt. Je hebt niemand nodig die iets met huisvesting doet, je hebt iemand die de onderwijskundige kant aanstuurt. Je hebt iemand nodig die de rekeningen betaalt en die de begroting maakt.'

Een belangrijke kanttekening is wel dat de meeste bestuurders niet geloven dat groter per definitie beter is en kan een bestuur ook te groot worden. Waar deze grens ligt, verschilt per bestuurder. Verschillende bestuurders benadrukken dan ook dat een groter bestuurskantoor alleen van meerwaarde is als verantwoordelijkheden zo decentraal mogelijk belegd worden en schooldirecteuren voldoende ruimte krijgen. Deze individuele professionele opvatting heeft invloed op de visie die bestuurders hanteren en speelt dan ook een belangrijke rol bij een fusiebesluit. Er is namelijk sprake van een intrinsieke motivatie om door middel van schaalvergroting een bijdrage te leveren aan de onderwijskwaliteit.

5.2.3 Fusiebesluiten: intern besluit of externe druk?

In de vorige paragrafen zijn de bevindingen op de verschillende indicatoren van beide theorieën uitgebreid toegelicht. In tabel 10 wordt in één overzicht de bevindingen van de rationele keuzetheorie en de bevindingen van de institutionele theorie weergegeven. Deze tabel is tot stand gekomen aan de hand van het operationaliseringsschema (zie bijlage III).

Concept	Dimensie	Indicator	Bevindingen	
Rationele keuzetheorie	<i>Expected utility theory</i>	Doelbewuste keuze voor het hoogst verwachte nut.	Bestuurders zien de optie fusie als best mogelijke alternatief om schaalvergrotingsmotieven te behalen. Keuze voor fusie als maximaal verwachte nut.	
		Identificatie van verschillende opties.	Bestuurders identificeren verschillende opties die een eventuele bijdrage zouden kunnen leveren aan de schaalvergrotingsmotieven. Verplicht vanuit de fusie-effectrapportage.	
		Rangschikken van verschillende opties.	Variatie in uitvoerigheid van in kaart gebrachte gevolgen en voor- en nadelen van verschillende alternatieven.	
Institutionele theorie	<i>Coercive</i>	Ervaren druk vanuit de overheid, de politiek of de samenleving, bijvoorbeeld vanuit ouders.	Weliswaar geen directe druk ervaren. Daarentegen wel een ervaren indirecte druk, omdat de taken en verantwoordelijkheden van bestuurders de afgelopen jaren zijn toegenomen.	
		<i>Mimetic</i>	Onzekere positie bestuur.	Geen onzekerheid op bestuursniveau. Indirect modelleren door eigen bestuurspositie te versterken. Direct modelleren om te leren van andere besturen die te maken hebben gehad met fusie.
			Kennis of verhalen over succesvolle bestuursfusies.	
	<i>Normative</i>	Schaal en fusies als onderwerp van gesprek tussen schoolbestuurders.	Fusies geen relevant onderwerp van gesprek tussen bestuurders. Geen eenduidige visie op schaal, waardoor de individuele opvatting van een bestuurder een belangrijke rol speelt.	

Tabel 10: Overzicht bevindingen fusiebesluiten

5.3 Beoogde fusiedoelen

In alle interviews is de respondenten gevraagd hoe zij de fusie hebben ervaren en wat de bijdrage is geweest van de fusie aan de beoogde doelen. De bestuurders kijken allemaal met een positief gevoel terug op de fusie. Zij zijn overtuigd van de meerwaarde van de fusie en vinden dat de organisatie er beter voor staat dan voor de fusie. Bestuurders gaven aan veel tijd te hebben gestoken in het gehele fusieproces, zowel in de voorbereiding als de daadwerkelijk uitvoering van de fusie. Een aantal besturen benadrukten het belang van iedereen meenemen in het proces van de fusie (R1, R2, R6, R8, R9). En niet enkel leerlingen, ouders, docenten en directeuren, maar met name ook de Raad van Toezicht en de GMR. Deze interne verantwoordingsorganen spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van de fusie vanwege hun instemmingsrecht. Verschillende bestuurders hebben ervaren dat zij een stevige en kritische rol aannamen (R1, R2, R4, R9). Dit werd voornamelijk veroorzaakt door verschillende opvattingen en de mate van zeggenschap van de scholen. Een voorbeeld hiervan is dat een Raad van Toezicht zich vaak met name focust op de doelmatigheid, terwijl bestuurders dat vaak een te nauw perspectief vinden. Opvallend was dat in de interviews met nabij betrokkenen van de fusie juist een tegengesteld beeld werd geschetst. Zij gaven allemaal aan meerwaarde te zien in de fusie. In alle gevallen ontstond het initiatief om te fuseren bij de bestuurder. Dit werd bevestigd door zowel de bestuurders zelf als de geïnterviewde nabij betrokkenen van de fusie, zoals blijkt uit volgend citaat van een lid van de Raad van Toezicht.

RvT: 'Het bestuur was een goed draaiende organisatie. De onderwijskwaliteit was goed op orde, we hadden de financiën goed op orde, de scholen draaiden goed, dus vanuit onszelf was er niet een directe een grotere noodzaak. Maar goed, wij hebben toch getracht om even op een ander niveau te kijken naar het gebied en naar de toekomst en vanuit het besef, er is een krimp, een reële krimp. Is het dan verantwoord om af te wachten om te kijken wat er gebeurt? En toen hebben we uiteindelijk gezegd 'nee, dat is niet verantwoord'.'

Twee bestuurders gaven aan dat het fusieproces sneller is verlopen dan zij aanvankelijk hadden gedacht (R3, R5). Door de meeste besturen werd het samenbrengen van twee verschillende (organisatie)culturen ervaren als één van de meest ingewikkelde onderdelen van de fusie (R1, R4, R5, R6, R7). Een voorbeeld daarvan is terug te vinden in onderstaand citaat.

R6: 'We hadden het vier jaar voorbereid, we hebben daar best wel de tijd voor genomen. Maar het duurt best wel een aantal jaren voordat je gewoon in alles ook één organisatie bent. En dan heb ik het met name over de cultuur in de organisatie. Want het blijft dat iemand zegt 'ja maar zo deden wij het altijd' en de ander 'ja maar zo deden wij het altijd'. En daar is begrip voor, maar het duurt ook echt wel een aantal jaren voordat iedereen gaat zeggen 'ja maar zo gaat het nu bij ons'. En ons is dan iedereen.'

Een ander veelgehoord punt dat besturen moesten overbruggen tijdens het fusie proces, betrof de autonomie van scholen na de fusie en de daarmee samenhangende zeggenschap van het bestuur. Vragen die daarin centraal stonden waren onder andere: 'Kan het personeel haar rechten behouden? Hoe zit het met de financiële middelen? Kunnen scholen daar nog autonoom over beschikken of wordt dat van hogere hand bepaald? En hoe zit het met de reserves waar ik zo keurig netjes voor heb gespaard, gaat dat ineens op aan dingen die iemand anders van me zou willen?' (R9). Verschillende bestuurders benadrukten dan ook hoe belangrijk zij de veelkleurigheid van de scholen vinden en de overtuiging hebben dat een bestuur ten dienste moet staan van die scholen.

Alles bij elkaar genomen zijn bestuurders tevreden over het fusieproces en waar de organisatie nu staat. De meeste bestuurders concludeerden in de interviews dan ook dat de doelen die ten grondslag lagen aan het fusiebesluit zijn behaald. In onderstaande tabel (tabel 11) zijn de doelen opgenomen waarvan bestuurders hebben aangegeven dat ze die bereikt hebben middels de fusie.

Wat is de bijdrage geweest van de fusie aan de beoogde doelen?

Respondent	Kwaliteit	Bereikbaarheid	Marktmacht	Doelmatigheid
R1	Aanstelling kwaliteitsmedewerkers wat heeft geleid tot een kwaliteitssysteem en verbetering van de kwaliteit.	Voorkomen van sluiting van ten minste één school.		
R2		Continuering van het onderwijs in dorpen.		
R3	Realisatie integraal kind- en expertisecentra.		Versterking van invloed (van christelijk onderwijs) op gemeentelijk onderwijsbeleid.	
R4	Een steviger en krachtiger bestuur (met veel autonomie op schoolniveau) die goed onderwijs levert.			Efficiëntieslag van personele unie naar gefuseerde organisatie.
R5	Meer massa maakt het mogelijk om een betere kwaliteitsslag te maken, zeker op personeelsbeleid.	Op kunnen vangen van de krimp.	Sterkere partij naar diverse partijen en netwerken.	
R6			Sterkste organisatie in de regio en belangrijkste gesprekspartner van de gemeente.	Verlaging van overheadbudget per leerling.
R7	Opzetten van een academie voor het personeel.	Instandhouding van scholen.		Financiële voordelen.
R8	Specialisatie van bestuur en versterking van interne <i>governance</i> .		Meer gezag en borging van christelijk onderwijs.	Efficiëntere bedrijfsvoering.
R9	Specialisatie en realisatie integraal kind- en expertisecentra.		Beter gezien en gevonden worden als ketenpartner.	

Hoewel de evaluatie een verplicht onderdeel is van de vooraf opgestelde fusie-effectrapportage, wordt deze niet altijd uitgevoerd. Slechts twee bestuurders hebben toegelicht dat zij een onderzoek hebben laten doen naar de tevredenheid ten aanzien van de fusie en de bijbehorende doelen (R5, R6). Eén bestuurder gaf in het interview nog een kritische observatie mee, omdat het volgens hem lastig is om precies aan te geven wat de meerwaarde is van het bij elkaar brengen van twee afzonderlijke organisaties. Deze reflectie wordt geïllustreerd in onderstaand citaat.

R4: 'Van de onderwijsinspectie hebben we laatst een hartstikke mooi rapport gekregen, dus in die zin zou je kunnen zeggen dat het is gelukt. De vraag is natuurlijk: was dat niet gelukt als we twee afzonderlijke clubs waren geweest? Ja die vraag valt eigenlijk niet te beantwoorden. En dat hangt natuurlijk ook heel erg van de personen af, maar in principe is het doel zoals we die gesteld hebben binnen de fusie. Daarvan zou je kunnen concluderen dat, we nu 3,5 jaar verder zijn ofzo, hebben behaald.'

Daarnaast was opmerkelijk dat zowel de juridische adviseur en de adviseur en procesbegeleider van fusietrajecten aangaven dat fusies in het onderwijs zelden worden geëvalueerd, terwijl dit volgens hen wel heel relevant kan zijn. Met name omdat kwaliteitsindicatoren het moeilijkst hard te maken zijn, terwijl financieel behaalde voordelen voor zich spreken.

6. Conclusie en discussie

Het doel van het onderzoek was om een antwoord te formuleren op de volgende hoofdvraag: *In hoeverre dragen fusies van schoolbesturen in het primair onderwijs bij aan de beoogde fusiedoelen?* In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op deze vraag. Voorafgaand aan de beantwoording van de hoofdvraag, worden eerst de drie verschillende deelvragen beantwoord. Daarnaast omvat dit hoofdstuk een kritische reflectie op de methodologische keuzes die zijn gemaakt in het onderzoek en worden suggesties gegeven voor vervolgonderzoek. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de praktische implicaties van dit onderzoek.

6.1 Deelconclusies

In deze paragrafen zullen antwoorden geformuleerd worden op de drie verschillende deelvragen. Allereerst wordt uiteengezet welke motieven ten grondslag lagen aan het fusiebesluit. Vervolgens wordt ingegaan op welke van de twee typen argumenten, rationele keuze of institutioneel isomorfisme, overheersen. Ten derde wordt ingegaan op wat volgens bestuurders de bijdrage is geweest van de fusie aan de beoogde fusiedoelen.

6.1.1 Fusiemotieven

Volgens de literatuur ligt de grondslag van een fusiebesluit in de verwachting van een positief effect op de aspecten doelmatigheid, kwaliteit, marktmacht en bereikbaarheid. Uit interviews met bestuurders is gebleken dat alle vier deze motieven ook toepasbaar zijn op bestuurlijke fusies in het primair onderwijs. Bestuurders zien een positief effect op deze vier verschillende aspecten als een middel om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Een fusie is daarmee een tijdsintensieve investering waarvan de baten pas op langere termijn gerealiseerd worden. Het is niet zo dat slechts één motief van toepassing is bij een fusiebesluit. In de meeste gevallen is het een combinatie van twee of meerdere motieven.

Het meest gehoorde motief voor schoolbestuurders om te kiezen voor een fusie is het verhogen van de kwaliteit van het bestuur. Een fusie maakt het mogelijk om als bestuur een professionaliseringsslag te maken. Een fusie is dan ook een middel om krachten te bundelen, waardoor mogelijkheden voor meer expertise vergroot worden. Daarnaast kan een fusie zorgen voor kansen ten aanzien van het personeelsbeleid, zowel voor de interne organisatie als in de regio. Het tweede motief dat veel genoemd wordt betreft bereikbaarheid en is dan ook met name te begrijpen in het licht van krimpgebieden. Door een fusie van besturen kunnen scholen in stand gehouden worden die anders gesloten hadden moeten worden. Ook ligt hieraan ten grondslag dat wanneer besturen met verschillende denominaties gaan fuseren in plaats van de concurrentie aangaan, de keuzevrijheid van leerlingen en ouders in kleine dorpen gewaarborgd kan blijven. Ongeveer de helft van de bestuurders gaf aan dat het motief marktmacht een rol heeft gespeeld bij de keuze voor een fusie. De positie van een bestuur wordt versterkt door het gegeven dat een bestuur na een fusie spreekt namens meer leerlingen en vaak meer expertise in huis heeft. Een sterkere positie zorgt niet alleen voor meer aandacht voor de belangen van het bestuur, maar is voor sommige bestuurders ook een middel om de positie van het christelijk onderwijs te versterken. Tot slot was voor enkele bestuurders het verhogen van de doelmatigheid een belangrijk doel van de fusie. Zo kunnen met een fusie schaalvoordelen gerealiseerd worden en neemt de verhouding overheadkosten per leerling af. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat kritisch gekeken moet worden naar de invloed van een groter bestuurskantoor op de doelmatigheid.

6.1.2 Fusiebesluiten

Wat betreft de totstandkoming van het fusiebesluit zijn door bestuurders zowel argumenten genoemd die aansluiten bij de rationele keuzetheorie als bij het institutioneel isomorfisme. Bestuurders worden vanuit de fusie-effectrapportage verplicht om alternatieven van een fusie inzichtelijk te maken en de bijbehorende gevolgen in kaart te brengen. Alle respondenten hebben hieraan dan ook voldaan. Echter zijn wel verschillen te zien in de uitvoerigheid van de beschrijving van die geïdentificeerde gevolgen. Uiteindelijk is door alle bestuurders bevestigd dat een fusie het best beschikbare alternatief was om de beoogde organisatiedoelen te behalen. De verplichte verbondenheid van een fusie is door de meeste bestuurders genoemd als belangrijke meerwaarde van de fusie. Een veelgenoemde voorwaarde voor de totstandkoming van een fusie is het vertrouwen dat bestuurders in elkaar moeten hebben als fusiepartner. Zonder dit vertrouwen wordt in de meeste gevallen ook geen besluit tot fusie genomen.

Daarnaast blijkt dat bestuurders weinig directe institutionele druk ervaren. Dit neemt echter niet weg dat onderwijsbesturen geen institutionele druk ondervinden, maar deze druk kan meer getypeerd worden als indirect. Momenteel is er volgens bestuurders geen sprake van wet- en regelgeving die schoolbesturen direct stimuleert om schaalvergroting te realiseren. Daarentegen zien besturen wel dat er in de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen in het primair onderwijs zijn geweest, mede gestuurd vanuit de overheid, waarbij een grotere omvang nuttig en voordelig kan zijn. De taken en verantwoordelijkheden van besturen zijn immers flink toegenomen, waardoor geconcludeerd kan worden dat besturen een mate van *coercive isomorfisme* ervaren. Er zijn minimale verwachtingen van direct betrokkenen, zoals ouders, leerlingen en directeuren, voor besturen om te fuseren.

In eerste opzicht lijkt er weinig sprake te zijn van *mimetic isomorfisme*. Een fusie van schoolbesturen komt in de meeste gevallen niet tot stand vanuit onzekerheid, maar is een besluit wat in de meeste gevallen genomen wordt vanuit strategisch oogpunt. De externe gerichtheid van bestuurders die daar vaak bij komt kijken, maakt dat bestuurders zich bewust zijn van de schaalgrootte van andere besturen in de omgeving. Nadat het fusiebesluit is genomen, is in sommige gevallen wel vaak sprake van een directe vorm van modellering. Deze bestuurders gaan op zoek naar voorbeelden van succesvolle fusies, zodat zij deze ervaringen kunnen gebruiken bij de invulling van hun eigen fusieproces. Bij de invulling van het fusieproces is wel een zekere vorm van *mimetic isomorfisme* waar te nemen.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat onder onderwijsbesturen geen eenduidige visie bestaat ten aanzien van fuseren en schaal. Er is geen overeenstemming over een optimale schaal. Ook zijn fusies momenteel geen relevant onderwerp van gesprek. De invloeden van *normative isomorfisme* lijken dus beperkt. Echter valt uit de interviews wel op te maken dat de individuele professionele opvatting van bestuurders over schaal een rol spelen bij het fusiebesluit. Een fusie komt namelijk niet tot stand wanneer een bestuurder niet de meerwaarde ziet van het vergroten van de bestuursomvang.

6.1.3 Behaalde fusiedoelen

Over het algemeen kan gesteld worden dat de bestuurders met een positief gevoel terugkijken op de fusie. Een fusie is een tijdsintensief proces waarin soms ook wat tegenstand overwonnen moet worden. De geïnterviewde nabij betrokkenen gaven ook allemaal aan achter het fusiebesluit van de bestuurder te staan en de meerwaarde van de fusie te zien voor de organisatiedoelen. Het meest

lastige van het fusieproces was volgens de bestuurders het bij elkaar brengen van de verschillende organisatieculturen. De genoemde fusiemotieven en uiteindelijk behaalde doelen komen overeen. Ondanks dat veel van de doelen niet uitgebreid geëvalueerd zijn, ervaren bestuurders de absolute meerwaarde van de fusie. De keuze voor een fusie heeft het meest geleid tot het behalen van doelen op het aspect van kwaliteit. Door de fusie is het bestuurders gelukt om meer te specialiseren, de mogelijkheden met betrekking tot personeel te vergroten en integrale kind- en expertisecentra te realiseren. Daarna volgen de doelen die behaald zijn op het gebied van marktmacht. Bestuurders ervaren door de fusie dat zij meer invloed uit kunnen oefenen op het onderwijsbeleid van de gemeente, meer inbreng hebben richting andere relevante partijen en netwerken, beter gevonden worden en een betere bijdrage kunnen leveren aan de borging van het christelijk onderwijs. Ten derde is het voor besturen mogelijk geweest om door de fusie scholen in stand te houden die anders vanwege de krimp gesloten hadden moeten worden en hebben daarmee de keuzevrijheid in kleine dorpen te waarborgen. Tot slot zijn ook doelen behaald met betrekking tot doelmatigheid. Zo hebben verschillende bestuurders een efficiëntieslag gemaakt in de bedrijfsvoering en daarmee het overheadbudget per leerling kunnen verlagen. In tegenstelling tot de in de literatuur gevonden maximale schaalgrootte van vijftien scholen met betrekking tot de doelmatigheid, heeft de grootte van het bestuur geen invloed gehad op de behaalde fusiedoelen ten aanzien van de doelmatigheid.

6.2 Conclusie

De vraag die centraal stond in dit onderzoek was in hoeverre fusies van schoolbesturen in het primair onderwijs een bijdrage leveren aan de beoogde fusiedoelen. In zijn algemeenheid staat onderwijskwaliteit centraal bij alle gesprekspartners. Een fusie is een middel om de kwaliteit, bereikbaarheid, marktmacht en doelmatigheid van besturen te verbeteren, waardoor besturen uiteindelijk een betere onderwijskwaliteit kunnen garanderen. De eigen bestuurlijke context en regionale inbedding spelen een rol bij welke motieven de doorslag geven voor de fusie. Alle motieven zijn door de bestuurders genoemd. Echter kan geconcludeerd worden dat kwaliteit, bereikbaarheid en marktmacht de belangrijkste motieven zijn voor besturen om te fuseren. Doelmatigheid is het minst genoemd als motief voor de fusie. De totstandkoming van het fusiebesluit kan verklaard worden door een combinatie van de rationele keuzetheorie en het institutioneel isomorfisme. In de aanloop naar een fusie ervaren besturen met name een indirecte institutionele druk. Hoewel alle drie de vormen van isomorfisme zijn te identificeren, lijken de invloeden van *coercive isomorfisme* het sterkst. De toegenomen taken en verantwoordelijkheden leiden tot een grotere omvang. Voor de totstandkoming van de fusie, moet een bestuurder wel geloven in de meerwaarde van een grotere schaalgrootte. Het definitieve fusiebesluit kan gezien worden als een rationele keuze van bestuurders. Bestuurders identificeren verschillende opties die ook een bijdrage zouden kunnen leveren aan de beoogde doelen en kiezen uiteindelijk voor een fusie, omdat dit volgens hen het meeste verwachte nut met zich meebrengt. Echter is vertrouwen tussen fusiepartners een belangrijke voorwaarde om te kunnen komen tot die rationele keuze. Bestuurders kijken terug op de fusie als een intensieve periode, maar met een voldaan gevoel. De beoogde fusiedoelen zijn in alle gevallen gehaald. Daarmee kan geconcludeerd worden dat fusies van schoolbesturen in het primair onderwijs een positieve bijdrage leveren aan de beoogde doelen die bestuurders met de fusie nastreven.

6.3 Kritische reflectie methodologische keuzes

Hoewel dit onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd, zijn wel enkele beperkingen te noemen. Allereerst is het onderzoek uitgevoerd gedurende de coronacrisis met als gevolg dat de interviews niet fysiek gehouden kon worden. Alle interviews zijn dan ook digitaal of telefonisch afgenomen wat een effect heeft op de kwaliteit van de gesprekken. Ondanks dat het in de meeste gevallen goed ging, waren er enkele gesprekken waar plotseling de verbinding werd verbroken of het beeld wegviel. Deze complicaties leidden af van het gesprek. Daarnaast is het digitaal lastiger om aan te voelen waar het mogelijk is om in te breken en door te vragen, waardoor het gesprek hoogstwaarschijnlijk minder uitvoerig of open in vergelijking tot fysieke interviews. Door aan het begin uitgebreid stil te staan bij het doel van het interview is getracht om het gesprek vooraf sturing mee te geven, waardoor meer focus ontstond op de verschillende topics.

Daarnaast is een belangrijke kanttekening van het onderzoek dat de interviews zijn afgenomen met bestuurders die, in de meeste gevallen, de fusie zelf hebben geïnitieerd. Deze bestuurders zijn dan ook het beste in staat om uit te leggen wat de motieven waren de fusie. Het is echter wel belangrijk om op te merken dat zij uiteindelijk allemaal de keuze hebben gemaakt voor een fusie. Zij zullen daarom ook in de meeste gevallen een positieve houding hebben ten opzichte van fuseren. De conclusies zijn dus enkel gebaseerd op de percepties van de bestuurders. Echter is door het afnemen van een aantal interviews met mensen die vanuit verschillende functies ook een rol hebben gespeeld bij de fusie geprobeerd om een breder perspectief te vatten.

6.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Met dit onderzoek is getracht meer inzicht te krijgen in de mate waarin schaalvergroting van onderwijsbesturen in het primair onderwijs een bijdrage levert aan het bereiken van de organisatiedoelen. Geschikt vervolgonderzoek zou zijn om deze bijdrage van de fusie aan de beoogde doelen te kwantificeren. In dit onderzoek waren bestuurders, die het fusiebesluit hebben genomen, de belangrijkste respondenten. De conclusies zijn daarmee gebaseerd op de perceptie van deze bestuurders zelf. Het zou daarom interessant zijn om nader onderzoek te doen naar het bereiken van die doelen en daarin ook meer verschillende groepen respondenten mee te nemen op schoolniveau, bijvoorbeeld ouders, leerlingen, docenten en schooldirecties. Door dit onderzoek uit te voeren zou meer inzicht gegenereerd kunnen in wat de meerwaarde is van een fusie aan de organisatiedoelen van besturen in het primair onderwijs.

Ook zou het interessant zijn om additioneel onderzoek te doen naar besturen die uiteindelijk de doelen van schaalvergroting bereikt hebben via een ander alternatief, bijvoorbeeld door het instellen van een personele unie of een samenwerkingsovereenkomst. Door de overwegingen van deze bestuurders te onderzoeken, kan meer inzicht verkregen worden in de invloeden van de rationale keuzetheorie en de institutionele theorie op een schaalvergrotingsbesluit.

6.5 Implicaties

Bij fusies en schaalvergroting wordt over het algemeen vaak eerst gedacht aan financiële (schaal)voordelen. Dit onderzoek laat zien dat dit deels ook van belang is, maar dat het garanderen van kwaliteit, het vergroten van de stem ten opzichte van andere partijen en de instandhouding van scholen bij besturen in het primair onderwijs ook belangrijke motieven zijn voor fusiebesluit. In de discussie over schaalgrootte in het primair onderwijs zou daarom juist aandacht besteed moeten worden aan alle motieven, omdat deze voor schoolbesturen een relevante rol spelen in de keuze voor een fusie.

Literatuurlijst

Allison, G. (2012). 'The Cuban Missile Crisis', in: Smith, S., Hadfield, A. & Dunne, T. (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*, Oxford University Press, pp. 256 – 283

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

Blank, J., Dumaij, A. & Urlings, T. (2011). *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen. Een quick scan van de literatuur*. Geraadpleegd via https://www.researchgate.net/publication/261871250_Naar_een_optimale_schaal_van_publieke_voorzieningen_Een_quick_scan_van_de_literatuur/link/0a85e53300138be84200000/download

Blank, J., Koot, P. & Haelermans, C. (2009). Schaalvergroting in historisch perspectief. In J. Blank (Eds.), *Schaal op maat: essays over schaalvergroting in zorg en essays* (p. 9 – 17). Maastricht: Shaker Publishing B.V.

Blank, J. L. T., Koot, P. M., & van Hulst, B. L. (2007). *Basisonderwijs en bureaucratie - Een empirisch onderzoek naar de allocatie van middelen in basisscholen*. Delft/Rotterdam: IPSE Studies / ECORYS

Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Casteren, W., van Berg, E., van den Huisman, P., Rosenboom, N. & Vijlder, F., de. (2015, maart). *Evaluatie Wet fusietoets: eindrapport*. Geraadpleegd via http://www.seo.nl/uploads/media/2015-50_Evaluatie_Wet_Fusietoets.pdf

Deynk, M.I., Maslowski, R., van Kuijk, M.F., & Doolaard, S. (2015). *Scholen in verandering*. Groningen: GION

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

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160

Eerste Kamer. (2020, 12 juni). *Debat Afschaffen fusietoets in het funderend onderwijs*. Geraadpleegd via https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20200612/debat_afschaffen_fusietoets_in_het

Grey, C. (2003). The fetish of change. *Journal of Critical Postmodern Organization Science*, 2 (2), 1 – 17

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

Honingh, M.E., Ehren, M.C.M., van Montfort, C.J., Blom, R., van Genugten, M.L., & Gooyert, V.D. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Geraadpleegd via https://www.ru.nl/publish/pages/981589/effectstudie_eindrapport_marlies_honingh_et_al.pdf

Honingh, M., Ruiter, M., & Thiel, S.V. (2020). Are school boards and educational quality related? Results of an international literature review. *Educational Review*, 72(2), 157 – 172

Inspectie van het Onderwijs. (2019, juni). *Een jaar vernieuwd toezicht: voortgangsrapportage 2017/2018*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2019/06/07/voortgangsrapportage-vernieuwd-toezicht-2017-2018/Voortgangsrapportage+Vernieuwd+Toezicht+2017-2018.pdf>

Inspectie van het Onderwijs. (2019, 1 augustus). *Onderzoekskader 2017: voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2019/06/06/onderzoekskader-2017-po-en-vve/Onderzoekskader+po+versie+aug19.pdf>

Inspectie van het Onderwijs. (2016, oktober). *Verantwoording over goed bestuur in het funderend onderwijs*. Geraadpleegd via: <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2016/11/24/verantwoording-over-goed-bestuur-in-het-funderend-onderwijs/Vastgesteld+Rapport+Verantwoording+Goed+Bestuur+24-10-2016+.pdf>

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

Lodge, M., Wegrich, K. (2005). Control over government: institutional isomorphism and governance dynamics in German public administration. *Policy Studies Journal*, 33(2), 213 – 233

MacDonald, P.K. (2003). Useful fiction or miracle maker: The competing epistemological foundations of rational choice theory. *American Political Science Review*, 551 – 565

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363

Ministerie van Financiën. (2013). *IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/03/01/ibo-bekostiging-funderend-onderwijs-bij-dalende-leerlingaantallen/ibo-bekostiging-funderend-onderwijs-bij-dalende-leerlingaantallen.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2017). *Voortgangsrapportage plan van aanpak lerarentekort*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Mintz, A. & DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision-making*. Cambridge etc.: Cambridge University Press, pp. 72 – 84

Nolen, M. (2017). *De bestuurder in het onderwijs*. Den Haag: Boom Juridisch.

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

Onderwijsraad. (2018, juli). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden: Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen*. Geraadpleegd via

<https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2018/07/04/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden/Inzicht-in-en-verantwoording-van-overheidsgelden.pdf>

Overheid.nl. (n.d.). *Regels en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017*. Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039819/2018-08-01/#Bijlage2>

Parlementaire Monitor. (2019, 10 september). *Gewijzigde motie Westerveld over voor- en nadelen van verschillende schaalgrootten (ter vervanging van 35104-11) – Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl1opdiggtzk>

PO-raad. (n.d.). *Besturen, scholen en vestigingen*. Geraadpleegd via <https://www.primaironderwijsincijfers.nl/dashboard/sectorinformatie/besturen--scholen-en-vestigingen/>

PO-raad. (2017, augustus). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Geraadpleegd via https://www.poraad.nl/files/themas/goed_bestuur/code_goed_bestuur_in_het_primair_onderwijs.pdf

PO-raad. (2019, 4 september). *Primair onderwijs wil van fusietoets af, en wel hierom*. Geraadpleegd via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/primair-onderwijs-wil-van-fusietoets-af-en-wel-hierom>

PO-raad. (2013, november). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd via https://www.poraad.nl/files/themas/goed_bestuur/131126_professionalisering_besturen_in_het_primair_onderwijs.pdf

PO-raad. (2010, 1 augustus). *Wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur*. Geraadpleegd via https://www.poraad.nl/files/wet_goed_bestuur.pdf

PO-raad. (2015, 14 juli). *Wetsvoorstel Versterking bestuurskracht naar de Kamer*. Geraadpleegd via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/wetsvoorstel-versterking-bestuurskracht-naar-de-kamer>

Portengen, R. (2018a). *Beleidsdynamiek en schaalpolitiek: opkomst van de menselijke maat in schaalbeleid?* Geraadpleegd via <https://repub.eur.nl/pub/109098/2018-proefschrift-definitieve-definitieve-versie-incl-voorkant.pdf>

Portengen, R. (2018b, 30 augustus). *Schaalvergroting is weer de trend*. Geraadpleegd via <https://www.socialevraagstukken.nl/schaalvergroting-is-weer-de-trend/>

Postma, J. (2015). *Scaling care: an analysis of the structural, social and symbolic dimensions of scale in healthcare*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Postma, J. & Roos, A.F. (2016). Why healthcare providers merge. *Health Economics, Policy and Law*, 11 (2), 121-140.

Reezigt, G. (2012). De kwaliteit van het basisonderwijs: ontwikkelingen in het laatste decennium. In A.B. Dijkstra & F. Janssens. (Eds.). *Om de kwaliteit van het onderwijs: kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering* (pp. 25 – 43). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Reezigt, G.J., Rekers-Mombarg, L.T.M., Spithoff, M. (2019, 2 mei). *Kwaliteit van sturing in het primair onderwijs: bestuurlijk vermogen van schoolbesturen die met krimp te maken hebben*. Geraadpleegd via <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2019/07/405-16-405-kwaliteit-van-sturing-in-het-primair-onderwijs.pdf>

Rijksoverheid (n.d.(a)). *Gevolgen leerlingendaling*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/gevolgen-leerlingendaling>

Rijksoverheid (n.d.(b)). *Fuseren van scholen*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerlingendaling/maatregelen-leerlingendaling/fuseren-van-scholen>

Schoonhoven, R., van. (2019, 14 januari). *Schaal in beschouwing: over het belang van zicht op schaalgrootte in het onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.cfto.nl/binaries/cfto/documenten/circulaires/2019/01/01/essay-van-schoonhoven/Essay+CFTO+digitaal.pdf>

Steen, M., van der, Scherpenisse, J., Twist, M., van & Chin-A-Fat, N. (2014, 30 mei). *Schaal op maat: een analyse van de vigerende theorieën en concepten van schaal*. Geraadpleegd via <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2014-Schaal-op-maat.pdf>

Thiel, S., van. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Londen: Routledge

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

Tweede Kamer. (2018, 3 december). *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs*. Geraadpleegd via https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181203/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vku0noj7krza.pdf

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

VVD, CDA, D66 & ChristenUnie. (2017, 10 oktober). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021*. Geraadpleegd via <https://www.kabinetsformatie2017.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst/Regeerakkoord+2017-2021.pdf>

WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Geraadpleegd via <https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2004/12/01/bewijzen-van-goede-dienstverlening/R070-Bewijzen-goede-dienstverlening.pdf>

Wit, B., de (2007). Schaal besturen door schoolbesturen. *Bestuurskunde* 2007-2, p. 82-91

Bijlage I Wettelijk format fusie-effectrapportage

Modelformulier fusie-effectrapportage

Basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs

1. Beoogde fusie en aanleiding voor de fusie

1.1. Beoogde fusie en fusieproces

Informatie over de beoogde fusie en de stappen die in het fusietraject moeten worden doorlopen.

1.2 Tijdsbestek

Informatie over het tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd, de beoogde fusiedatum en de onderwerpen die na de formele fusiedatum nog geregeld moeten worden.

1.3 De motieven voor een fusie

Beschrijving van de aanleiding en beweegredenen en eventuele noodzaak (motieven) voor de fusie. Te denken valt bijvoorbeeld aan regionale omstandigheden die aanleiding zijn voor de fusie en positieve effecten met betrekking tot de doelmatigheid, continuïteit, kwaliteit en responsiviteit van het onderwijs.

1.4 Alternatieven voor een fusie

Beschrijving van de alternatieven voor de fusie (andere fusiepartner of samenwerkingsvorm) en de uitkomst van het onderzoek naar de alternatieven.

1.5 Te bereiken (gekwantificeerde) doelen van de fusie

Beschrijving van wat het bestuur wil bereiken met de fusie en de meerwaarde van de fusie voor ouders en leerlingen, bijvoorbeeld een hogere kwaliteit of meer keuzemogelijkheden.

2. Communicatie over de fusie

2.1 Wijze waarop medezeggenschapsraden zijn en worden betrokken

2.2 Wijze waarop Raad van toezicht is en wordt betrokken

2.3 Wijze waarop personeel, ouders en leerlingen zijn en worden betrokken

2.4 Wijze waarop externe belanghebbenden zijn en worden betrokken

Bijvoorbeeld gemeenten, andere scholen en/of schoolbesturen, het samenwerkingsverband, bedrijfsleven en samenwerkingspartners.

3. Gevolgen voor personeel, ouders en leerlingen en borging van de menselijke maat

3.1 Omvang en organisatie van de rechtspersoon na fusie

Beschrijving van de omvang van de rechtspersoon na fusie en de wijze waarop de organisatie na de fusie wordt ingericht en taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Wanneer sprake is van een bestuurlijke fusie wordt hier beschreven hoe de toegankelijkheid van het bestuur voor personeel, ouders en leerlingen wordt geborgd en waar zij na de fusie terecht kunnen met vragen en klachten.

3.2 Gevolgen van de fusie voor de overzichtelijkheid op locatieniveau

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de overzichtelijkheid op locatieniveau en het school-of instellingsklimaat in het algemeen en de maatregelen die eventueel worden genomen om het onderwijs zo te organiseren dat de overzichtelijkheid, toegankelijkheid en herkenbaarheid op locatieniveau gewaarborgd worden.

3.3 Gevolgen van de fusie voor de betrokkenheid van personeel, leerlingen en ouders

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de betrokkenheid en medezeggenschap van personeel, ouders en leerlingen.

3.4 Medezeggenschap

Beschrijving van de wijze waarop medezeggenschap na de fusie wordt vormgegeven

3.5 Gevolgen voor voorzieningen

Beschrijving van de gevolgen van de fusie voor het aanbod en de bereikbaarheid van voorzieningen en faciliteiten in brede zin. Te denken valt aan onderwijslocaties, huisvesting, administratieve ondersteuning, helpdesk, ICT, bibliotheekvoorzieningen en ondersteuning van kinderen met bijzondere leerbehoeften.

3.6 Gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid

Beschrijving van de verwachte gevolgen van de fusie voor de arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid en de afspraken die hierover zijn gemaakt met bonden en personeel.

4. Effecten van de fusie op keuzevrijheid diversiteit en bereikbaarheid**4.1 Effecten van de fusie op de keuzevrijheid****4.2 Effecten van de fusie op de diversiteit****4.3 Effecten van de fusie op de spreiding van onderwijsvoorzieningen in de regio****5. Kosten en baten van de fusie****5.1 Financiële kosten en baten**

Overzicht en toelichting van de financiële en kosten en baten van de fusie op korte en lange termijn.

5.2 Financiële risico's

Is de financiële continuïteit voldoende gewaarborgd, wat zijn de risico's.

5.3 Niet-financiële kosten en baten

Beschrijving van de niet-financiële kosten en baten van de fusie.

6. Evaluatie van de fusie**6.1 Evaluatie van de fusie**

Wanneer en hoe wordt geëvalueerd of de doelen van de fusie zijn bereikt en welke effecten zijn opgetreden, vooral op de punten van spreiding, omvang, variëteit en keuzevrijheid.

Bron: Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs 2017 (overheid.nl, n.d.)

Bijlage II Codeboom documentanalyse

Hoofdcategorie	Categorie
Motief	Doelmatigheid Kwaliteit Marktmacht Bereikbaarheid Overig
Alternatieven voor een fusie	Meerwaarde fusie Alternatieve samenwerkingsvorm Onderzochte alternatieven
Te bereiken doelen van de fusie	Doelmatigheid Kwaliteit Marktmacht Bereikbaarheid Overig
Effecten/gevolgen	Effecten op keuzevrijheid Effecten van de fusie op de diversiteit Effecten van de fusie op de spreiding van onderwijsvoorzieningen in de regio Gevolgen voor voorzieningen
Kosten en baten van de fusie	Niet-financiële kosten en baten van de fusie

Bijlage III Operationaliseringsschema

Concept	Dimensie	Indicator	Empirische variabele
Fusiemotieven publieke sector	Doelmatigheid	Schaalvoordelen.	Hoe is het idee ontstaan om te kiezen voor een bestuursfusie?
	Kwaliteit	Professionalisering: innovatie en kennisontwikkeling, specialisatie, meer mogelijkheden mobiliteit van het personeel en beter personeelsbeleid.	Hoe is het idee ontstaan om te kiezen voor een bestuursfusie?
	Marktmacht	Grotere stem ten opzichte van gemeente, brancheorganisatie of rijk.	Hoe is het idee ontstaan om te kiezen voor een bestuursfusie?
	Bereikbaarheid	Vergroten mogelijkheden instandhouding van kleine scholen.	Hoe is het idee ontstaan om te kiezen voor een bestuursfusie?
Rationele keuze	<i>Expected utility theory</i>	Doelbewuste keuze voor het hoogst verwachte nut.	Wat was de meerwaarde van de fusie?
		Identificatie van verschillende opties.	Waren er alternatieve opties die ook een bijdrage hadden kunnen leveren aan deze doelen?
		Rangschikken van verschillende opties.	Waarom was een fusie het beste alternatief?
Institutioneel isomorfisme	<i>Coercive</i>	Ervaren druk vanuit de overheid, de politiek of de samenleving, bijvoorbeeld vanuit ouders.	In hoeverre heeft u druk van buitenaf ervaren om te kiezen voor een fusie? Hoe heeft u die druk ervaren? Wat is de rol van nieuwe wet- en regelgeving op de keuze voor een fusie?
		<i>Mimetic</i>	Onzekere positie bestuur. Kennis of verhalen over succesvolle bestuursfusies.

<i>Normative</i>	Schaal en fusies als onderwerp van gesprek tussen schoolbestuurders.	<p>In hoeverre zijn bestuurlijke fusies onderwerp van gesprek tussen bestuurders?</p> <p>Maakt u deel uit van een professioneel netwerk van bestuurders? En wordt daar wel eens gesproken over bestuursfusies?</p> <p>Wat is uw kijk op de ontwikkeling van het aantal bestuursfusies in het primair onderwijs?</p> <p>Wat is uw visie op schaal en schaalvergroting?</p> <p>Hoe kijken onderwijsbesturen aan tegen fusies? Is er sprake van een eenduidige visie?</p>
Behaalde beoogde doelen		<p>Wat waren de doelen die u met de fusie wilde bereiken?</p> <p>Hoe kijkt u terug op de fusie?</p> <p>Wat zou uw meest kritische collega zeggen over de fusie?</p> <p>Wat is de bijdrage geweest van de fusie aan het behalen van de beoogde doelen?</p>

Bijlage IV Topiclijst bestuurders

Introductie

- Vooraf bedanken
- Voordat we verder gaan, zou ik het gesprek mogen opnemen?
- Ik zal eerst kort even toelichten wie ik ben en wat ik doe. Mijn naam is Zoey de Jong en zit op dit moment in de afrondingsfase van de master Bestuur en beleid aan de Universiteit Utrecht. Ik schrijf daarvoor in opdracht van de PO-raad mijn scriptie over het thema schaalgrootte en daarmee specifiek gericht op fusies van onderwijsbesturen.
- In dit gesprek ben ik met name op zoek naar uw perceptie van deze fusie. Zowel het interview als de fusie-effectrapportage zullen volledig anoniem verwerkt worden.

Introductievraag

- Kunt u uzelf even kort voorstellen en wat vertellen over het bestuur waar u deel van uit maakt?
- Hoe lang maakt u al deel uit van het bestuur?

Fusie

Open vraag

- Hoe is het idee ontstaan om te kiezen voor een bestuursfusie? → De bestuurder het verhaal laten vertellen van de fusie.

Letten op aangrijpingspunten op: inspiratie door succesvolle fusies; druk van buitenaf, normen van bestuurders. Doorvragen op onderstaande punten:

Schaal als trend

Succesvolle fusies

- Wat is de aanleiding geweest om na te denken over een fusie / hoe stond de scholenkoepel ervoor?
- In welke mate bent u op de hoogte van succesvolle bestuursfusies?
- Hoe hebben die voorbeelden een rol gespeeld bij uw keuze voor een fusie?

Druk van buitenaf

- In hoeverre heeft u druk van buitenaf ervaren om te kiezen voor een fusie?
➔ *Druk vanuit het ministerie, de politiek, de samenleving (bijvoorbeeld van ouders)*
- Hoe heeft u die druk ervaren?
- Wat is de rol van nieuwe wet- en regelgeving op de keuze voor een fusie?

Normen van onderwijsbestuurders

- In hoeverre zijn bestuurlijke fusies onderwerp van gesprek tussen bestuurders?
- Maakt u deel uit van een professioneel netwerk van bestuurders? En wordt daar wel eens gesproken over bestuursfusies?
- Wat is uw kijk op de ontwikkeling van het aantal bestuursfusies in het primair onderwijs?
- Wat is uw visie op schaal en schaalvergroting?
- Hoe kijken onderwijsbesturen aan tegen fusies? Is er sprake van een eenduidige visie?

Fusiedoelen

- Wat waren de doelen die u met de fusie wilde bereiken?
- Waren er alternatieve opties die ook een bijdrage hadden kunnen leveren aan deze doelen?
➔ *Bijvoorbeeld een samenwerking met andere bestuurders?*
- Waarom heeft u dan toch gekozen voor een fusie?
- Was je het in eerste instantie eens met die doelen? Eigenaarschap? Voelt hij zelf de noodzaak?

Behaalde fusiedoelen

- Hoe kijkt u terug op de fusie?
Positieve punten?
Verbeterpunten?
- Wat zou uw meest kritische collega nou zeggen?
- Wat is de bijdrage geweest van de fusie aan het behalen van de beoogde doelen?

Afronding

- Is er nog iets wat u wilt meegeven wat nog niet aan bod is gekomen?
- Vragen of opmerkingen?
- Wilt u het eindresultaat toegestuurd krijgen?
- Wie heeft naast u een belangrijke rol gespeeld? RvT / GMR, zou ik die een paar aanvullende vragen mogen stellen.
- Bedanken voor het interview!

Bijlage V Codeboom interviews

Hoofdcategorie	Categorie
Fusiemotieven publieke sector	Doelmatigheid Kwaliteit Marktmacht Bereikbaarheid Overig
Rationele keuze	Meerwaarde fusie Alternatieve samenwerkingsvorm Onderzochte alternatieven
Institutioneel isomorfisme	<i>Coercive</i> <i>Mimetic</i> <i>Normative</i>
Bijdrage fusie aan beoogde doelen	Doelmatigheid Kwaliteit Marktmacht Bereikbaarheid Overig

Bijlage VI Topiclijst aanvullende gesprekken

Introductie

- Vooraf bedanken
- Voordat we verder gaan, zou ik het gesprek mogen opnemen?
- Ik zal eerst kort even toelichten wie ik ben en wat ik doe. Mijn naam is Zoey de Jong en zit op dit moment in de afrondingsfase van de master Bestuur en beleid aan de Universiteit Utrecht. Ik schrijf daarvoor in opdracht van de PO-raad mijn scriptie over het thema schaalgrootte en daarmee specifiek gericht op fusies van onderwijsbesturen.
- In dit gesprek ben ik met name op zoek naar uw perceptie van deze fusie. Zowel het interview als de fusie-effectrapportage zullen volledig anoniem verwerkt worden.

Introductievraag

Zou u uzelf misschien ook kort willen voorstellen en wat vertellen over de rol die u vervuld?

Fusie

Open vraag:

Als u terugkijkt op de fusie; hoe is het idee ontstaan om te kiezen voor een bestuursfusie?

Succesvolle fusies

- Wat is de aanleiding geweest om na te denken over een fusie / hoe stond de scholenkoepel ervoor?
- In welke mate bent u op de hoogte van succesvolle bestuursfusies?
- Hoe hebben die voorbeelden een rol gespeeld bij de keuze voor een fusie?

Normen

- Spreek u bijvoorbeeld wel eens andere toezichthouders en in hoeverre zijn bestuurlijke fusies een onderwerp van gesprek?
- Is er sprake van een eenduidige visie op schaal / schaalvergroting / fusies?
- Wat is uw kijk op de ontwikkeling van het aantal bestuursfusies in het primair onderwijs?
- Wat is uw visie op schaal en schaalvergroting?

Fusiedoelen

- Wat waren de doelen die de fusie moesten bereiken?
- Waren er alternatieve opties die ook een bijdrage hadden kunnen leveren aan deze doelen?
➔ *Bijvoorbeeld een samenwerking met andere bestuurders?*
- Wat was de meerwaarde van een fusie?
- Was je het in eerste instantie eens met die doelen? Eigenaarschap? Voelt hij zelf de noodzaak?

Behaalde fusiedoelen

- Hoe kijkt u terug op de fusie?
Positieve punten?
Verbeterpunten?
- Wat zou uw meest kritische collega nou zeggen?

- Wat zeggen de tegenstanders?
- Wat is de bijdrage geweest van de fusie aan het behalen van de beoogde doelen?

Afronding

- Is er nog iets wat u wilt meegeven wat nog niet aan bod is gekomen?
- Vragen of opmerkingen?
- Wilt u het eindresultaat toegestuurd krijgen?
- Wie heeft naast u een belangrijke rol gespeeld? RvT / GMR, zou ik die een paar aanvullende vragen mogen stellen.
- Bedanken voor het interview!