

‘Meer ruimte voor nieuwe scholen’

Gezamenlijke reactie vanuit het openbaar onderwijs

De staatssecretaris heeft het wetsvoorstel ‘Meer ruimte voor nieuwe scholen’ gepresenteerd met de belofte dat dit een nieuwe invulling zou gaan geven aan artikel 23 van de Grondwet. Daarmee zou dit artikel weer jaren mee kunnen. Artikel 23 regelt het duale onderwijsbestel en daarom is het voor ons als belangenbehartigers voor het openbaar onderwijs belangrijk om gezamenlijk te reageren op dit wetsvoorstel. Wij vrezen dat de voorgestelde wijzigingen leiden tot meer segregatie en bekostigingsproblemen.

Basis van het wetsvoorstel

De voorgestelde aanpassing van artikel 23 is ingegeven door het archaïsche bestel van scholenplanning, dat nu nog gebeurt op basis van de zuilen van geloofsovertuiging. Juist die verzuiling ziet de staatssecretaris niet terug bij de schoolkeuze van ouders. Daarom vindt hij dat het Nederlandse onderwijsbestel toe is aan nieuwe realistische kaders die meer bij de huidige situatie passen. Ouders van nu kiezen de school voor hun kind op basis van de onderwijskundige aanpak en inhoud en de denominatie is voor hen meestal niet meer van belang. Tot zover zijn we het eens met de staatssecretaris.

Helaas zien we in het wetsvoorstel weinig terug van de belofte dat er een nieuwe invulling van artikel 23 zal zijn. Geen letter van dat artikel wordt aangepast, en ook de interpretatie zal niet wezenlijk veranderen. Als belangenbehartigers van het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs zijn wij voorstanders van een bekostiging van scholen waar eenieder terecht kan, ongeacht ras, geslacht of geloofsovertuiging. Maar juist aan dat uitgangspunt wordt getornd met dit wetsvoorstel. Dit gebeurt met name op drie punten, die we hieronder nader toelichten.

1. Vooral voor het bijzonder onderwijs

Met dit wetsvoorstel zal de procedure tot het stichten van scholen versoepeld worden. De prognosesystematiek wordt daartoe aangepakt, wat maakt dat nieuwe scholen voortaan kunnen worden gesticht na het aanleveren van gegevens die meer dan nu de daadwerkelijke belangstelling van ouders voor die nieuwe school weergeven. Dat zal voor alle scholen gelden, openbaar én bijzonder. Tot zover een aanpassing die we ondersteunen.

Echter, wat voornamelijk in dit wetsvoorstel ligt besloten, is het loslaten van de richtingen die nu nog gehanteerd worden. Bij het stichten van een school kiest men nu ofwel voor een openbare school ofwel voor een bijzondere school. In het tweede geval moet verplicht een specifieke richting (zoals protestants-christelijk, katholiek, islamitisch of algemeen bijzonder) genoemd worden. Er zijn 19 richtingen vastgesteld waaruit te kiezen valt. In het wetsvoorstel worden die richtingen losgelaten, zodat iedereen vrijelijk een school kan stichten, bij genoeg aangetoonde belangstelling. De enige keuze is: openbaar of bijzonder. En daar wringt de schoen ons inziens al!

Artikel 23 van de Grondwet gaat ervan uit dat openbaar onderwijs de basis is van het onderwijsbestel. Letterlijk staat in artikel 23, lid 4: ‘In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen.’ Daarnaast is er ruimte voor inwoners om een eigen, bijzondere school op te richten. Dat dient wel de uitzondering te zijn, vandaar de naam: bijzonder.

Inmiddels is driekwart van de scholen bijzonder, maar tegelijkertijd is het overgrote deel daarvan volledig algemeen toegankelijk: dus eigenlijk niet zo bijzonder om een grondwettelijke uitzondering te rechtvaardigen. Dat wordt nog meer geëtaleerd in bijvoorbeeld de krimpgebieden, waar het personeel vanuit gezamenlijke regionale transfercentra op de verschillende scholen werkt. Er is voor werknemers blijkbaar geen drempel om op scholen van verschillende richtingen te werken en werkgevers interesseert het blijkbaar niet. Er lijkt daarmee voor circa 90% van onze scholen in Nederland geen grondwettelijke scheiding tussen openbaar en bijzonder nodig. Dit feit zou de basis moeten zijn van een herijking van artikel 23 of herinterpretatie daarvan in de sectorwetten.

Juist het voorliggende wetsvoorstel is volgens ons het moment om artikel 23 een zodanige invulling te geven dat dit recht doet aan de huidige situatie. Helaas is dit niet het geval in het voorliggende voorstel. Het zal vooral makkelijker worden een bijzondere school op te richten, waarbij de vernieuwing is dat er geen richting hoeft te worden bepaald. Nu is Nederland verdeeld en er is bijna geen plek meer waar nog een school gesticht kan worden met de huidige richtingsystematiek. Als dit wordt losgelaten, komt in principe ruimte vrij om overal een nieuwe school te stichten.

De grondslag van de school kan het beste ná de start van de school worden ingevuld, als de ouderpopulatie bekend is. Zoals gemeld vinden ouders de grondslag van de school over het algemeen nauwelijks van belang. Het verdient daarom aanbeveling om een nieuwe school een openbare te laten zijn, die eventueel in een latere fase, als daar onder ouders behoefte aan is, een levensbeschouwelijke inkleuring kan krijgen. Deze werkwijze volgt ook het advies van vier bijzonder hoogleraren onderwijsrecht uit 2011.¹ Ook zij adviseren om bij stichting van een nieuwe school, bijvoorbeeld in een nieuwbouwwijk, dit immer een openbare school te laten zijn.

2. Nog een drempel

Het voorliggende wetsvoorstel van de staatssecretaris geeft de stichter van een nieuwe school de keuze tussen:

- Zelf een school oprichten waarin hij zelf kan bepalen hoe hij een en ander inricht en hoe de instroom en benoembaarheid van werknemers statutair wordt geregeld, of
- Zelf met de gemeente een openbare school oprichten waarbij de gemeente het bestuur benoemt en er elk jaar verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraad.

Dat lijkt een makkelijke keuze voor een initiatiefnemer. Het helemaal zelf doen, of een politiek orgaan invloed laten hebben op je plan waardoor je het deels uit handen geeft? Dat zal in de praktijk niet snel een nieuwe openbare school opleveren. Dit werpt opnieuw een drempel op voor nieuwe openbare scholen en dus werkt dit de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs tegen. Het is dan ook niet in lijn met artikel 23 van de Grondwet.

Het openbaar onderwijs is gesticht van overheidswege, waardoor er altijd enige overheidsinvloed is vanuit de gemeente. De gemeenteraad is extern toezichthouder en kan zich elk jaar (en zo nodig vaker) vergewissen van een gezonde voorziening openbaar onderwijs in haar gemeente. En dat is maar goed ook: dan is duidelijk dat elk kind naar een school kan waar hij/zij altijd welkom is en elke goede leraar altijd welkom is. Het ras, geslacht of levensovertuiging zal geen verschil **kunnen** maken. Dit is natuurlijk prachtig, en waarom zou een dergelijke democratisch gekozen extern toezichthouder niet voor elke school kunnen gelden? Het onderwijs is een publiek bekostigde sector en de burgers betalen dus samen voor het onderwijs van iedereen. Volgens ons is zo'n lokaal of regionaal democratisch gekozen toezichthouder voor allen aan te bevelen, dus ook voor het

¹ P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zoontjes, [‘Eindrapport: Vrijheid van stichting’](#), 14 juni 2011, p.47.

bijzonder onderwijs. Ook het bijzonder onderwijs voorziet immers in onderwijs in dezelfde regio met dezelfde middelen vanuit het Rijk. Een democratische eindcontrole voor het gehele funderend onderwijs, niet slechts voor de openbare scholen: dat is wat wij, de belangenbehartigers voor het openbaar onderwijs, logisch vinden en wat wij willen bepleiten. Die controle zou in plaats van door de gemeenteraad ook gedaan kunnen worden door de provincie.

3. Van 19 naar 1001 richtingen

In navolging op het eerste punt is daarbij nog aan te tekenen dat weliswaar het richtingbegrip wegvalt met dit beoogde wetsvoorstel, maar dat de overtuiging op basis waarvan je de bijzondere school kunt stichten, niet wegvalt. Dat kan straks nog steeds een levensovertuiging zijn, of bijvoorbeeld de overtuiging dat je slechts een school wenst voor een bepaald geslacht. Denk aan de vroegere middelbare meisjesschool.

De schoolstichter is volgens dit wetsvoorstel volledig vrij in het zelf invullen van een grondslag. Met daartoe strekkende statuten kan legitiem de toegankelijkheid voor de leerlingen en de benoembaarheid van de leraren worden afgestemd op de overtuiging van de initiatiefnemers. Dit wetsvoorstel zorgt er zo voor dat er straks geen 19 vastgestelde richtingen zijn, maar 1.001 vrij in te vullen richtingen. De voorzitter van de koepelorganisatie LVGS (Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen) schreef al een stuk over de jongensschool die met dit wetsvoorstel zijn intrede kan maken.²

Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en conform de wens van de staatssecretaris de komende decennia de basis zal zijn voor de uitwerking van artikel 23 Grondwet, dan zal segregatie zegevieren.

De openbare school geldt daarentegen als ontmoetingsschool. De actieve pluriformiteit zien wij niet in 'ieder zijn eigen school', maar binnen de school zelf. Alle leerlingen zijn welkom en kunnen leren van elkaars verschillen. Geen kind is hetzelfde en dat is juist mooi. Het onbegrip voor elkaars verschillen wordt niet weggenomen door de verschillende groepen kinderen elk een eigen school te geven. Met het huidige passend onderwijs wordt nu al aangetoond dat het mogelijk is dat kinderen met verschillende capaciteiten samen naar school kunnen en daardoor meer begrip voor elkaar krijgen. Dit moet ook mogelijk zijn voor kinderen met verschillende achtergronden.

Nieuwe toetreders versus bestaand veld

Het wetsvoorstel staat vooral in het teken van nieuwe initiatieven van nieuwe toetreders in het scholenveld. Dat is prachtig, maar de kwaliteit van het bestaande veld lijkt geen aandacht te krijgen. Dat is zorgelijk omdat juist bestaande scholen nu al trachten in te spelen op de behoeften van leerlingen én hun ouders. Los van bestaande structuren die met ervaring voorzien in kwalitatief hoogstaand onderwijs, zullen er straks nieuwe toetreders komen die de instandhouding van bestaande scholen kunnen of zullen bedreigen. De staatssecretaris heeft dat ook letterlijk benoemd in een recent interview met de Volkskrant.³

Nieuwe initiatieven zijn welkom, maar kunnen wellicht binnen de huidige kaders ook goed vormgegeven worden. Een gedegen bewustzijn van het bestaande is daarbij minstens zo belangrijk. Bestaande partijen dienen nu alles met elkaar in de regio af te stemmen om een toekomstbestendig onderwijsaanbod te creëren. Dit gaat op heel veel plaatsen in goede harmonie tussen de

² J. Westert, 'De jongensschool moet kunnen', <http://www.onderwijstalenten.nl/nieuws/de-jongensschool-moet-kunnen/1216#.VrpNjFG5kkQ.twitter>, 9 februari 2016.

³ R. Kuiper, '[Dekker maakt stichten van scholen gemakkelijker](#)', Volkskrant, 14 januari 2016.

verschillende besturen. Doorgaans in samenspraak met de gemeente. Het zou op zijn minst logisch zijn dat nieuwe toetreders eerst trachten vanuit die bestaande structuren te opereren, in plaats van direct te beginnen vanuit het niets. In krimpgebieden wordt juist samengewerkt opdat onderwijs niet verdwijnt, maar juist blijft. Bijvoorbeeld via een samenwerkingschool. Wanneer dan een groep ouders iets anders wil beginnen, genoeg handtekeningen heeft en start, zet dat direct druk op de instandhouding van een bestaande school. Dit wetsvoorstel lijkt dat in de hand te werken, omdat je als nieuwe toetreders in principe geen rekening hoeft te houden met het bestaande aanbod. In het voortgezet onderwijs is het nu al moeilijk om in krimpgebieden alle afdelingen te kunnen aanbieden. Hoe meer onderwijsaanbieders, hoe minder afdelingen is de regel. Daar is de leerling niet mee gediend. En als er door samenwerking wel een dekkend aanbod kan worden geboden, zal een nieuwe toetreders dat frustreren. Het is dan ook opmerkelijk dat de leerlingending geenszins benoemd wordt in de toelichting op het wetsvoorstel, terwijl het veld juist hard bezig is daar de klappen van op te vangen, zonder dat de leerling daar kwalitatief iets van merkt.

Hier komt nog bij dat de bekostiging ook niet is gebaseerd op nieuwe toetreders. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld een integraal huisvestingsplan heeft gemaakt voor een lange periode, dan is daarmee de bouw van nieuwe scholen bepaald, evenals de renovatie van bestaande schoolgebouwen. Een nieuwe toetreders zal direct lokalen nodig hebben. Dat zorgt dat de andere plannen van de gemeente 'on hold' komen, hoe noodzakelijk die ook zijn. Het wetsvoorstel geeft daar helaas geen antwoorden op.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Er zijn momenteel twee andere wetsvoorstellen aanhangig die nauw samenhangen met onderhavig wetsvoorstel. Dat zijn:

- * het wetsvoorstel voor de samenwerkingschool
- * het wetsvoorstel over toekomstbestendig onderwijsaanbod.

De toelichtingen bij de drie wetsvoorstellen benoemen elkaar niet en dat is op zijn minst opmerkelijk. Bij alle drie is wel degelijk sprake van eenzelfde onderwerp: een antwoord op de verschraving van de richting van de school. Bij de samenwerkingschool kan dat in de school plaatsvinden, waardoor die een openbare school wordt waarin uitdrukkelijk(er) ruimte is voor de levensovertuiging vanuit de bijzondere richting.

Ook het wetsvoorstel van toekomstbestendig onderwijsaanbod lijkt aan te sturen op een bestel waarin wordt samengewerkt alsof de scholen in de basis allemaal hetzelfde zijn: algemeen toegankelijk voor leerlingen en algemeen benoembaar wat de leraren betreft. Echter, dwingen tot samenwerking kan slechts wanneer de verschillende delen genoegzaam compatibel zijn. Zijn er delen die zo 'waarlijk bijzonder' zijn dat ze niet met het openbare deel te vereenzelvigen zijn in gedrag of afspraak, dan is toekomstbestendigheid vanuit gezamenlijk visie moeilijk te verwezenlijken. Voor het overige bijzonder onderwijs zouden de algemene regels voor het openbaar onderwijs moeten gelden, dus met het extern toezichthouderschap van de overheid. Dat is nu de gemeente. Omdat veel openbare schoolbesturen al gemeente-overstijgend zijn, is het goed om te onderzoeken of de overwegende overheidsinvloed c.q. het toezicht op het openbaar onderwijs (deels) via de provincie vorm gegeven zou kunnen worden.

Op deze manier heeft het bekostigd onderwijs altijd een toezichthouder die op democratische wijze is gekozen in de regio van de school: namens de ouders en de leerlingen dus. Vervolgens onderscheidt het bijzonder onderwijs zich niet meer van het openbaar onderwijs. Daarmee wordt het onderwijs *van en voor iedereen*: school!

Het is jammer dat er drie wetsvoorstellen zijn die hetzelfde thema raken, maar volledig los van elkaar staan. Wij adviseren die drie meer in lijn met elkaar te brengen, met als uitgangspunt de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs. Dat is uiteindelijk de basis van artikel 23 Grondwet.

Onmogelijk op waarde te schatten

Los van de eerder aangedragen punten die meer het principe van het wetsvoorstel behandelen, is er een kritiekpunt betreffende de procedure. Het wetsvoorstel wordt met enige voortvarendheid gebracht en zo kunnen we slechts deels de consequenties van het wetsvoorstel op waarde schatten.

Aangekondigd is dat er, samenhangend met dit wetsvoorstel, tevens een wijziging zal plaatsvinden van de stichtings- en opheffingsnormen. Deze zullen wellicht naar beneden worden bijgesteld. Of dat zo is, op welke wijze en welke doorrekening daarbij gemaakt kan worden, is niet duidelijk. Die aangekondigde wijziging zal impact hebben op het bestaande scholenaanbod en ook op nieuwe scholen die mogelijk nog worden opgericht (door de lagere stichtingsnormen). Aangezien we niet weten wat de wijziging inhoudt, kunnen we er niets over zeggen en kunnen we het ontbreken van een duidelijke transparante beleidsvisie slechts afkeuren.

Wel willen we graag meegeven dat wij een wijziging voorstaan die ervoor zorgt dat het openbaar onderwijs lagere stichtings- en opheffingsnormen krijgt. De grondwettelijke norm van alomtegenwoordigheid vraagt hierom. Slechts de magere economische jaren dertig van de vorige eeuw zorgden ervoor dat door doelmatigheid de normen gelijkgetrokken werden met het bijzonder onderwijs. In 1917 waren die normen er namelijk nog slechts voor het bijzonder onderwijs. Artikel 23, ook in zijn huidige vorm, rechtvaardigt een ongelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs ook.⁴

Het vorenstaande geldt ook voor de bekostiging. Die zal worden gemoderniseerd en dat hangt nauw samen met de instandhouding van scholen. Of, hoe en wanneer is nog niet duidelijk en dus is hier ook moeilijk een oordeel over te vellen. De mogelijke aanpassingen in bekostiging bedreigen onder meer de kleine openbare school, en juist dat zou niet mogen gebeuren. We moeten voorkomen dat doelmatige besteding van de rijksbekostiging inhoudt dat er in bepaalde regio's geen genoegzaam van overheidswege openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs meer wordt geboden. Doordat het aankomend beleid niet helder is, valt niet te beoordelen of de in gang gezette lijn de juiste is.

Onderwijshuisvesting

Als laatste vragen wij aandacht voor de huisvesting van nieuwe scholen. Behalve het uitgangspunt dat dit budgetneutraal moet gebeuren, staat niet in dit wetsvoorstel hoe dat uitgevoerd moet worden. De kans bestaat dat bestaande scholen minder huisvestingsgelden krijgen wanneer er nieuwe toetreders komen. Dan verliest iedereen. Het zal de gemeenten niet lukken om ineens geld beschikbaar te hebben om de nieuwe toetreders te voorzien van een goed geoutilleerd gebouw. Alles wat wordt onttrokken aan bestaande scholen zorgt voor een achterstand in het nodige onderhoud- en nieuwbouw. Dat zorgt voor een verhoogd risico van veiligheid voor de leerlingen.

* * *

⁴ P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zoontjes, [‘Eindrapport: Vrijheid van stichting’](#), 14 juni 2011, p.43.

De staatssecretaris spreekt over een nieuwe invulling van een grondwetsartikel en benoemt maar een klein deel. Je kunt niet met het halve verhaal de hele goedkeuring krijgen. Als we weten wat de wijziging in totaliteit zal inhouden, kan het in zijn totaliteit worden beoordeeld. Tot die tijd is het slechts gissen en dat is geen basis voor het verschaffen van goed kwalitatief onderwijs. De zorgplicht daarvoor is te dierbaar om te gokken.

Wanneer we bekijken wat het voorstel nu inhoudt, dan is dat niet het versterken van de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs zoals artikel 23 Grondwet verlangt. Het voorstel biedt wel ruimte voor verdergaande segregatie: ieder zijn eigen school lijkt het devies. Is dat wat als we willen als basis voor het funderend onderwijs?

Wij zijn voorstanders van een bekostigd funderend onderwijs dat open staat voor iedereen.

CBOO

VOO

VOS/ABB

niet apart maar samen!