

Meer ruimte voor nieuwe scholen = meer vrijheid van onderwijs?

Nederland niet gebaat bij ‘hokjesscholen’!

Het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen is in 2016 door toenmalig staatssecretaris Sander Dekker van OCW ingeluid als een nieuwe interpretatie van artikel 23 van de Grondwet. Artikel 23 zelf zou niet ter discussie staan. Het wetsvoorstel volgde op een advies van de Onderwijsraad uit 2013. De huidige minister Arie Slob voor basis- en voortgezet onderwijs en media luidt dit wetsvoorstel in als ‘meer vrijheid van onderwijs’. Dat kan worden geïnterpreteerd als dat er minder openbaar onderwijs komt, en dat lijkt ook zo te zijn. Als artikel 23 van de Grondwet niet ter discussie staat, dan dienen we het dus als constante factor te nemen bij de bespreking van dit wetsvoorstel.

“Wie (...) het bijzonder onderwijs een warm hart toedraagt, dient zich te realiseren dat de vrijheidsgraad ervan rechtstreeks afhankelijk is van de aanwezigheid van openbaar onderwijs”.¹

Meer ruimte voor nieuwe scholen met meer vrijheid van onderwijs lijkt een directe aanval op de grondwettelijke alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs. Artikel 23 van de Grondwet betreft (ook) een grondrecht voor eenieder in Nederland. Als het kader van dit grondrecht knellend is voor de huidige minister (of de regering), dan is dat juist waarvoor dat grondrecht bestaat: de burger te beschermen tegen de overheid. Indien de minister een ander kader vanuit artikel 23 wil, dan zal de hij een ander wetsvoorstel moeten indienen. Pogingen om de vrijheid van onderwijs op te rekken, staan op gespannen voet met dit grondwetsartikel.

Het is wat ons betreft nodig eerst die fundamentele punten uit het wetsvoorstel te halen, zodat de goede punten ervan overblijven.

De goede punten

De basispunten uit het wetsvoorstel, die artikel 23 niet raken, ondersteunen wij van harte:

1. Meten van belangstelling in reeds bebouwde kernen
2. Gesprek in de regio met besturen, samenwerkingsverband en de gemeente
3. Kwaliteitstoets vooraf

Deze punten zien wij graag zo spoedig mogelijk doorgevoerd. Wij verzoeken u dan ook dit met voortvarendheid door de Kamer te loodsen.

Kritische aandachtspunten

Bij een aantal andere zaken plaatsen we ernstige kanttekeningen, vooral waar deze een segregierend effect hebben of de balans vanuit artikel 23 lijken te doen wijzigen. We presenteren achtereenvolgens kritische punten ten aanzien van het meten van belangstelling, segregatie, algemene toegankelijkheid, substituut-kerndoelen, passend onderwijs en knelpunten voor het voortgezet onderwijs. Tot slot gaan we in op de –ontbrekende– samenhang met andere wetsvoorstellen.

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. 41.

Metten van belangstelling

Ook VOS/ABB pleit al geruime tijd voor een stichtingssystematiek die doelmatig is en dus uitgaat van daadwerkelijke belangstelling in plaats van de bestaande situatie. Wij steunen de voorstellen dat scholen kunnen worden gesticht door de in dit wetsvoorstel voorgestelde **metingen van de belangstelling**. Dit kan wat ons betreft niet snel genoeg worden ingevoerd.

Ter zake (grote) nieuwbouwwijken waarbij niet duidelijk is wie belangstelling zal hebben, willen we u graag, met een beroep op artikel 23, wijzen op een verbetervoorstel.

➤ **Maak de eerste school in een nieuwe wijk altijd openbaar**

Niemand weet precies welke school passend is bij een bevolkingssamenstelling die vooraf niet precies duidelijk is. Daar is juist openbaar onderwijs voor bedoeld. Daar is elk kind altijd welkom en kan elk kind zijn wie hij/zij wil zijn. Dus niet ongeacht, maar juist met medeneming van de eigen levensovertuiging, godsdienst, politieke gezindheid, afkomst, geslacht of seksuele geaardheid. Mocht bijvoorbeeld na verloop van een tijd blijken dat de school eigenlijk vooral een heel specifiek evangelische leerlingpopulatie hebben, dan kan de school omgezet worden.

De eerste school in de wijk een openbare school te laten zijn, is een directe uitwerking van de in artikel 23 neergelegde alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs. Graag wijzen we daarbij op de onderbouwing zoals die in 1916 is gebezigd:

“De Overheid die zich ten taak stelt voor alle burgers gelegenheid tot schoolonderwijs te verschaffen, mag de vervulling van die taak niet afhankelijk stellen van het ontbreken van particulier initiatief. Onderwijs is niet eene zaak waarvan het belang door particulier initiatief moet blijken, maar het is uit zichzelf een publiek belang. De overheid heeft dat belang derhalve geheel zelfstandig te behartigen.”²

De vier hoogleraren van het (huidige) NCOR gaven in 2011 in hun rapport Vrijheid van stichting zeer duidelijke adviezen om juist in het kader van de aanloop naar onderhavig wetsvoorstel weer in lijn met artikel 23 de alomtegenwoordigheid van openbaar onderwijs te eerbiedigen. Een van de voorstellen was dan ook om de eerste school in een nieuwbouwwijk openbaar te laten zijn.³

Segregatie

Het onderwijs in Nederland staat er internationaal en nationaal niet goed voor wat betreft de groeiende kansenongelijkheid en de toenemende segregatie. De vraag is hoeveel rapporten er nodig zijn totdat onze regering de daad bij het woord voegt en haar voorstellen langs de meetlatten van kansengelijkheid en segregatie legt. Dit wetsvoorstel zou daarop aangepast dienen te worden. Dit heeft met name te maken met de mogelijkheid dat eenieder straks een eigen school kan oprichten volgens een eigen gekozen grondslag. Ieder hokje een eigen school: **de hokjesschool**. Daarbij geldt dat een eigen toelatingsbeleid met weigeringsgronden op basis van die grondslag straks voor elke bijzondere school mogelijk is.

Niet slechts de huidige 19 vastgestelde richtingen, maar ontelbare richtingen. Op basis van elke visie of grondslag kan er straks een school worden ingericht met een eigen toelatingsbeleid. Oud-voorzitter Jan Westert van het Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen schreef in

² Aanhangsel Handelingen II 1915/16, br. 359.5, p. 14.

³ 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.

2016 een stuk over de jongensschool, die volgens hem met dit wetsvoorstel zijn intrede kan doen.⁴ Dit moeten we niet willen! Nederland is een rijk onderwijsland met zijn verscheidenheid aan scholen, gebaseerd op veel verschillende onderwijskundige visies en/of pedagogisch-didactische aanpakken. Op onderwijsinhoud nieuwe scholen oprichten zien wij als een verrijking. En dat kan ook binnen de huidige structuur, juist met de voorgestelde wijze van belangstelling meten. Maar slechts als die nieuwe scholen voor ieder kind toegankelijk zijn: goed onderwijs moet immers altijd voor alle kinderen mogelijk zijn.

Dit wetsvoorstel geeft niet zozeer meer ruimte voor een verrijking van het onderwijsaanbod, maar zorgt voor **meer ruimte voor segregatie**. Enige waarborg om dat te voorkomen ontbreekt in dit voorstel. Ook de Onderwijsraad wees in 2016 op het gevaar van toenemende segregatie door het behoud van de richtingen en pleitte voor preventieve risicobeheersing.⁵ Daarnaast werd in het rapport van de NCOR uit 2016 gewezen op de gerede kans op toename van de variatie van scholen met een pedagogisch-didactisch profiel. De NCOR wijst er ook op dat door de handhaving van de uitzonderingspositie van de scholen met een erkende richting dit tot strategisch gedrag kan leiden en 'dat de categorie scholen die voor vrijstelling in aanmerking komt tot onhanteerbare proporties wordt opgeblazen.'⁶ De versoepelde wetgeving om van kleur te verschieten is daarbij slechts dienstig.⁷

De minister wil er niet aan en stelt slechts in de memorie van toelichting dat de segregatie wordt gemonitord en dat er zo nodig wordt bijgestuurd. Daarmee miskent hij het probleem en de aangedragen adviezen: voorkomen is beter dan genezen. Samenwerken is het devies in het onderwijs om samen een kwalitatief goed en dekkend onderwijsaanbod te genereren. Het past dan niet om de deur open te zetten voor hokjesscholen die slechts de 'eigen soort' toelaten.

Noodzaak van algemene toegankelijkheid

Aanvullend op het voorgaande punt adviseert VOS/ABB een toepassing van **algemene toegankelijkheid** op elke nieuw gestichte school. De gelijkheid van bekostiging van ons onderwijs moet er immers voor zorgen dragen dat wij met ons allen kunnen genieten van ons onderwijs.

Die vraag om algemene toegankelijkheid bijt de schoolkeuze van ouders geenszins. Onderzoek van Waslander e.a. toont aan dat slechts een klein percentage van de ouders bereid is extra te reizen voor een denominatie. De schoolkeuze is met name gericht op nabijheid en daarna wel op denominatie, maar in dezelfde orde op pedagogisch-didactische aanpak of andere bijzondere kenmerken als 'gezonde school' of ICT. ICT of denominatie is daarin dus gelijkwaardig voor de kiezende ouder. Waarom daarop een toelatings- en/of verwijderingsbeleid moet worden gestoeld is volgens ons onnodig segregierend. Het risico dat goed onderwijs in de toekomst slechts voor de 'happy few' is, moeten we tot nul reduceren: goed onderwijs dient voor alle kinderen te zijn.

⁴ J. Westert, 'De jongensschool moet kunnen', <http://www.onderwijstalenten.nl/nieuws/de-jongensschoolmoet-kunnen/1216#.VrpNjFG5kkQ.twitter>, 9 februari 2016.

⁵ Onderwijsraad (2016), Advies Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen, Den Haag, p. 15.

⁶ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016), Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet, Amsterdam, Rotterdam, Tilburg, p. 16-18.

⁷ Hier wordt bedoeld op het per 1 januari 2018 in werking getreden wetsvoorstel Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod.

Substituut-kerndoelen?

Het wetsvoorstel zou in eerste instantie de mogelijkheid van substituut-kerndoelen (dus andere kerndoelen dan die die voor alle scholen in de hele samenleving gelden) in het basisonderwijs schrappen. Die mogelijkheid bestaat al niet meer in het voortgezet onderwijs. Met dat wijzigingsvoorstel is het wetsvoorstel destijds ter internetconsultatie voorgelegd. De minister heeft echter gewenst deze mogelijkheid te behouden, dus met de mogelijkheid van substituut-kerndoelen.

Ons onderwijs is van en voor de samenleving: willen we met elkaar kunnen blijven samenleven, dan is het van belang dat we een gezamenlijke, minimale basis afspreken. In dit geval: de kerndoelen. Uitzonderingen zijn onwenselijk, zeker wat betreft burgerschapsdoelen. Als de wens ontstaat om een school op te richten met bijvoorbeeld dictatoriale uitgangspunten, kan deze school vanuit de overtuiging/pedagogische opvatting besluiten niet te onderwijzen over de democratische rechtsstaat (huidige kerndoel 36: hoofdzaken Nederlandse/Europese staatsinrichting, kerndoel 37: respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen). De mogelijkheid je te onttrekken aan bepaalde kerndoelen, vinden wij daarmee een zeer onwenselijke situatie. Onze samenleving heeft belang bij een gezamenlijke –minimale- basis en een onderdeel daarvan zit in ons onderwijs (openbaar én bijzonder). De kerndoelen van ons onderwijs zijn daarbij een uitgangspunt, waarbij geen enkele school thans substituut-kerndoelen hanteert. Er is geen legitimatie voor substituut-kerndoelen in dat kader: niet apart maar samen maken we de samenleving en het daaraan ten grondslag liggende onderwijs aan de kinderen van die samenleving.

Passend onderwijs

Dit wetsvoorstel maakt voorts mogelijk dat de twee landelijke samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs straks scholen mogen weigeren, ook wanneer ze een reformatorense grondslag hebben. Nu nog moeten ze scholen met die grondslag sowieso toelaten. Alle andere 150 samenwerkingsverbanden kunnen in Nederland geen scholen weigeren, want dat past niet bij de kern van passend onderwijs.

Het ontgaat VOS/ABB volledig waarom dit wetsvoorstel gebruikt moet worden om de uitzonderingspositie van de twee landelijke samenwerkingsverbanden nog meer te versterken. We pleiten ervoor dit wetsvoorstel niet te misbruiken om bepaalde partijen meer rechten te gunnen dan andere partijen. De zorg voor passend onderwijs aan ieder kind is een opdracht aan ons allen, dus niet apart maar samen.

Voortgezet onderwijs

De voorgestelde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt voor het voortgezet onderwijs wel op een heel ongelukkig moment. Het voortgezet onderwijs kampt met flinke leerlingendaling in veel gebieden in Nederland. De redelijke vraag van de bestaande scholen die al met veel uitdagingen kampen, is een dreigende extra concurrentie. Het verdient daarom aanbeveling om de recent door de Tweede Kamer aangenomen Krimpcheck toe te passen op dit wetsvoorstel.⁸

Van de scholen wordt verwacht dat ze samenwerken om een dekkend onderwijsaanbod in de regio te verzorgen. Een heel vreemde voorgestelde wijziging daarbij is voorts dat nieuwe nevenvestigingen

⁸ Dit werd ook al in 2016 aangeraden in: NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016), Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet, Amsterdam, Rotterdam, Tilburg, p. 10.

voortaan buiten het RPO kunnen worden gestart. Dit staat haaks op het kabinetsbeleid juist regionale samenwerking op te zoeken. VOS/ABB raadt dan ook af deze wijziging door te voeren.

Samenhang

Ons pleidooi het wetsvoorstel binnen artikel 23 van de Grondwet te houden en vooral de wijzigingen van technische aard te laten plaatsvinden, heeft ook te maken met de samenhang met volgende, maar inhoudelijk nog onbekende wetsvoorstellen. Dit wetsvoorstel is slechts deel 1 van een serie van 4, waarbij het fundament van scholenplanning structureel gewijzigd wordt. De volgende delen betreffen:

- Modernisering bekostiging (dat is iets anders dan de huidige vereenvoudigingsvoorstellen)
- Huisvesting
- Stichtings- en opheffingsnormen

Wanneer gesteld wordt dat dit met elkaar samenhangt, dan is een gefragmenteerde indiening niet logisch en niet dienend aan die samenhang, zeker wanneer dit in verband staat met artikel 23 van de Grondwet. Een duidelijke visie op de gewenste wijziging van die 'samenhangende' onderdelen ontbreekt. Dat maakt dit wetsvoorstel tot een voorbode van een toekomstbeeld waarvan niemand precies kan overzien wat het inhoudt. De gevolgen kunnen groter zijn dat wat met dit eerste wetsvoorstel wordt bewerkstelligd.⁹ Wij merken in contacten met schoolbesturen die bij VOS/ABB zijn aangesloten,¹⁰ dat de onduidelijkheden over de samenhangende onderdelen veel vraagtekens oproepen. Juist dan moeten de raakvlakken met artikel 23 van de Grondwet worden vermeden, of juist actief in die context wordt besproken.

Niet apart in je eigen hokje, maar samen naar school!

⁹ Zie hiervoor ook: NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016), Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet, Amsterdam, Rotterdam, Tilburg, p. 11.

¹⁰ De leden van VOS/ABB bestaan uit schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs, openbaar en algemeen toegankelijk.