

Meer ruimte voor nieuwe scholen

Bijdrage rondetafelgesprek VKC OCW op 6 december 2018

TIAS

SCHOOL FOR
BUSINESS AND SOCIETY

Prof.dr. Sietske Waslander

Hoogleraar Sociologie, TIAS, Tilburg University
s.waslander@tias.edu

Inleiding

In een aantal regio's – o.a. Zweden, Engeland, een aantal staten en steden in de VS – is het stichten van nieuwe scholen gestimuleerd door het publieke bestel meer open te stellen voor nieuwe toetreders. Ondanks betekenisvolle verschillen met Nederland, zijn er zes lessen te formuleren. Die komen eerst aan de orde. Vervolgens komt de relatie tussen het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' en passend onderwijs aan bod. Deze bijdrage is gebaseerd op rapporten en artikelen die in de referenties vermeld staan. Alle bronnen zijn publiek beschikbaar.

Les 1: Het Nederlandse stelsel biedt veel ruimte voor variëteit in aanbod

Het Nederlandse stelsel accommodeert vernieuwingen die elders aanleiding zijn voor aanpassing van het stelsel zelf. Naast traditionele vernieuwingsscholen (o.a. Dalton, Freinet, Montessori) is er ruimte voor nieuwe onderwijsconcepten en profielinnovaties, zoals tweetalig onderwijs, technasia, cultuurprofiel scholen, begaafdheidsprofiel scholen, scholen voor ondernemend leren, Bèta Challenge, Kubusschool. Scholen van verschillende besturen werken op landelijk en regionaal met elkaar samen in netwerken om deze concepten en profielen verder te ontwikkelen. Nieuwe toetreders kunnen in verschillende opzichten 'anders' zijn dan het bestaande aanbod, niet alleen in onderwijsconcept maar ook in personeelsbeleid of organisatievorm. Nieuwe scholen kunnen vernieuwender maar ook 'traditioneler' zijn dan bestaande scholen. Nieuwe scholen maken vaak meer gebruik van 'traditionele' werkwijzen dan zij aanvankelijk zelf van plan zijn.

Les 2: Initiatiefnemers zijn niet alleen ouders

Het zijn niet alleen groepen ouders die het initiatief nemen voor nieuwe scholen. Initiatiefnemers zijn grofweg onder te verdelen in:

1. Idealisten: bv ouders, religieuze en levensbeschouwelijke groepen
2. Onderwijsprofessionals: bv leraren en schoolleiders die zelf een school starten; besturen uit andere onderwijssectoren (bv een hogeschool start een basisschool icm de eigen pabo); educatieve dienstverleners (bv schoolbegeleidingsdienst, pedagogisch centrum)
3. Educatieve ondernemers: bv internationaal opererende onderwijsbedrijven zoals Mosaica Education Inc; Edison Learning; Pansophic Learning; Kunskapsskolan

Les 3: Effecten blijken pas op langere termijn

Effecten van het meer openstellen van het publieke bestel voor nieuwe toetreders worden vaak pas zichtbaar op de langere termijn. Effecten beperken zich niet tot nieuwe toetreders zelf en ouders en leerlingen die voor nieuwe scholen kiezen. Effecten zijn er ook voor gemeenten, bestaande besturen en scholen, en ouders en leerlingen die voor bestaande scholen kiezen. Soms krijgt beleid om meer ruimte te maken voor nieuwe toetreders pas betekenis na andere beleidswijzigingen (bv bekostiging). Vijf jaar monitoren is te kort om effecten in beeld te krijgen.

Les 4: Huisvesting is cruciaal voor effecten

Bij het door-decentraliseren van huisvestingsmiddelen, verdeelt de gemeente de middelen voor huisvesting jaarlijks op basis van leerlingaantallen over scholen. Dit kan nadelig zijn voor nieuwe besturen vanwege relatief hoge investeringskosten bij de start; het kan bestaande besturen beschermen.

Hoe korter de termijn tussen de aanvraag en het moeten voorzien in adequate huisvesting, hoe vaker tijdelijke oplossingen nodig zijn en hoe meer kosten voor huisvesting worden gemaakt. Locatie is een strategische keuze voor scholen. Zonder verdere sturing blijken nieuwe scholen zich vooral te vestigen in beter gesitueerde wijken in stedelijke gebieden. In regio's zonder demografische groei, leidt een uitbreiding van het scholenbestand al snel tot overcapaciteit. Huisvesting is het meest in-elastische deel van het aanbod, omdat het afstoten van ruimte en gebouwen tijd vraagt. Bij overcapaciteit besteden scholen een groter deel van de lumpsum aan gebouwen, onderhoud en energie.

Les 5: De balans tussen publieke & particuliere doelen van onderwijs verschuift

Met het meer openstellen van het publiek bekostigde onderwijs voor nieuwe toetreders, verschuift de balans tussen publieke en particuliere doelen van onderwijs. Publieke doelen verwijzen naar het belang van onderwijs voor de samenleving als geheel, zoals sociale samenhang, sociale stabiliteit en integratie. Particuliere doelen verwijzen naar het belang dat mensen zelf hebben bij onderwijs, zoals eigen opvattingen weerspiegeld zien in de school, en kennis en kennissen opdoen. Nieuwe scholen worden vaak opgericht om particuliere doelen te realiseren. Publieke doelen van onderwijs kunnen daardoor meer onder druk komen te staan. Nederland heeft een lange traditie met het stichten van scholen. Nu is maatschappelijke inbedding van een richting een criterium bij het stichten van een nieuwe school. Mogelijkheden om louter met het oog op particuliere doelen een school te stichten worden daarmee begrensd. Met dit voorstel verdwijnt die begrenzing. Het realiseren van publieke doelen van onderwijs krijgt vorm via het formele curriculum, via schoolpraktijken en via de inrichting van het stelsel. In Nederland zijn die mogelijkheden relatief beperkt: er is geen voorgeschreven landelijk curriculum; de school als oefenplaats voor burgerschap is relatief zwak ontwikkeld; en een stelsel met vrije schoolkeuze, vroege selectie en veel differentiatie tussen leerwegen geeft aanleiding voor het gescheiden opgroeien van leerlingen. Een verschuiving in de balans maakt inherente spanningen tussen publieke en particuliere doelen van onderwijs scherper en sterker.

Les 6: Risico op toenemende segregatie

In regio's waar het publiek bekostigde bestel meer open werd gesteld voor nieuwe toetreders, resulteerde dat bijna altijd in toenemende segregatie tussen scholen (naar etnische achtergrond en/of opleidingsniveau van ouders). Waar dat niet het geval was, werd daar actief op gestuurd (bv bij het honoreren van aanvragen, bij het toewijzen van huisvesting).

Ter illustratie van mogelijke risico's een voorbeeld voor het voortgezet onderwijs. Kansen voor opstroom zijn doorgaans groter in heterogene (verlengde) brugklassen in brede scholengemeenschappen. Om het risico op afstroom te minimaliseren blijkt het juist raadzaam om leerlingen vroeg in een leerweg te plaatsen, in een categorale school. Wensen voor een categoriaal aanbod worden veelal explicieter gearticuleerd dan wensen voor een heterogeen aanbod. De meeste vo-besturen bieden verschillende leerwegen aan. In het Nederlandse bestel is het aan schoolbesturen om dat aanbod te organiseren, en daarbij een evenwichtige afweging te maken tussen verschillende, soms tegenstrijdige, belangen. Initiatiefnemers van een nieuwe school kunnen er voor kiezen één leerweg aan te bieden, bv een categorale vwo-school. De mogelijkheid om zelf een school te starten (exit) geeft binnen scholen en besturen meer gewicht aan gearticuleerde wensen (voice). Een dergelijke verandering van het krachtenveld tussen gearticuleerde wensen van ouders en besturen, is een van de doelen van het wetsvoorstel (zie MvT).

Beleid van scholen, besturen en gemeenten om via de organisatie van het aanbod te werken aan meer gelijke onderwijskansen kan hierdoor bemoeilijkt worden.

Relatie met passend onderwijs

Aanbod

Het wetsvoorstel staat vooralsnog niet toe dat nieuwe scholen voor sbo en (v)so worden gesticht. Een nieuwe school kan wel een onderwijsconcept ontwikkelen dat – al dan niet bedoeld – overwegend leerlingen trekt:

- a. mét specifieke onderwijsbehoeften (bv leerlingen met autisme); een nieuwe school zou dan bij kunnen dragen aan het realiseren van een dekkend aanbod;
- b. zónder extra onderwijsbehoeften; een nieuwe school zou ook een ‘toevluchtsoord’ kunnen worden voor ouders die menen dat de concentratie ‘zorgleerlingen’ in bestaande scholen te hoog is.

De mogelijkheden zijn mede afhankelijk van de hoogte van de stichtingsnorm voor de betreffende gemeente (primair onderwijs) of onderwijssoort (voortgezet onderwijs). De verschillen in stichtingsnormen bieden ruimte voor strategisch gedrag.

Bestuurlijke samenwerking

Het voorstel verplicht het bestuur van een nieuwe school, voorafgaand aan de aanvraag, besturen in de regio, de gemeente en het samenwerkingsverband passend onderwijs uit te nodigen voor een gesprek. In geval van een nieuw bestuur, bestaat de verplichting zich aan te sluiten bij het samenwerkingsverband passend onderwijs in de regio.

Onderling vertrouwen tussen besturen en consensus over de doelen van passend onderwijs zijn belangrijke factoren in het functioneren van samenwerkingsverbanden. Een nieuwe school kan tot meer onderlinge concurrentie leiden, vooral in regio's met krimp en/of negatieve verevening. Dat kan voor spanningen zorgen in de bestuurlijke samenwerking in het kader van passend onderwijs.

Referenties

- Hooge, E.H., M. van der Sluis & S. Waslander (2017). *Krachtige koppels*. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Ledoux, G. & S. Waslander (2018). *Stand van zaken Evaluatie Passend onderwijs. Deel 4: Governance in de samenwerkingsverbanden*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut / TIAS School for Business and Society. Tweede Kamer, 2017-2018, dossiernr. 31497, nr 262, bijlage 847468.
- Waslander, S. & E.H. Hooge (2015). *Nieuwe toetreders in het onderwijs*. Voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek. Tilburg: TIAS School for Business and Society. Tweede Kamer, 2014-2015, dossiernr. 31135, nr. 53, bijlage 543460.
- Waslander, S. (2016). Huisvestingsbeleid en nieuwe scholen. Over de noodzaak van een geografisch perspectief op onderwijs. *Beleid en Maatschappij*, 43 (4): 28 – 48.
- Waslander, S. (2016). Gelijke onderwijskansen als maatschappelijke opdracht. *De Nieuwe Meso* 3 (3): 8 - 14.
- Waslander, S. (2018). Meer ruimte voor nieuwe scholen: waarschuwingen van overzee. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, nr 4. [Zie bijlage voorpublicatie]