

Reactie VOO op advies Onderwijsraad ‘Grenzen aan kleine scholen’

Kwaliteit voor alle scholen in plaats van grenzen aan alleen kleine scholen

Het advies van de Onderwijsraad om de opheffingsnorm voor alle basisscholen te verhogen van 23 naar 100 leerlingen, is te kort door de bocht. Dat vindt de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO), die zich zorgen maakt over de gevolgen wanneer het advies zou worden overgenomen.

De Onderwijsraad stelt in het rapport Grenzen aan kleine scholen zich zorgen te maken over de onderwijskwaliteit, die door het toenemend aantal kleine scholen in krimpgebieden onder druk zou komen te staan en stelt dat de kosten door de toename van kleine scholen oplopen. Daarmee speelt de raad volgens VOO ten onrechte de kwaliteitskaart, terwijl in feite bezuinigingen worden gestimuleerd.

Dat de onderwijskwaliteit onder druk staat, is aantoonbaar onjuist. De Inspectie van het Onderwijs stelde recent vast dat het aantal zwakke scholen in Nederland sterk is afgenomen, met name in de Noordelijke provincies, terwijl daar de leerlingenaantallen teruglopen. 94 procent van alle kleine scholen presteert goed (inspectiecriteria vooral gericht op opbrengsten basisvaardigheden), terwijl van alle scholen dat percentage 96 procent is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat kinderen op het platteland vanwege sociale en bereikbaarheidsfactoren in het dorp op school blijven, in plaats van versneld doorstromen naar het speciaal (basis)onderwijs (zorgfunctie van kleine scholen). Vooral op de opbrengsten en resultaten zal dit van invloed zijn. De Onderwijsraad heeft dit aspect niet in de analyse betrokken. Daarbij geldt tevens dat in absolute aantallen veel meer leerlingen ‘zwak of zeer zwak onderwijs’ krijgen wanneer een grote school zwak of zeer zwak is, dan wanneer een kleine school dat is. Er zitten immers veel minder leerlingen op de kleinere scholen. Onderwijsverbetering op een kleinere school is naar verhouding vaak sneller te realiseren dan op een school met een groot team.

Er is de afgelopen 4 jaar vooral op de kleinere scholen extra geïnvesteerd om de kwaliteit te verbeteren en dat heeft tot goede resultaten geleid. Dit brengt extra kosten met zich mee en het is ook daarom verstandig om in krimpgebieden te zoeken naar samenwerking tussen (openbare en bijzondere) scholen. Toch doet een uniforme minimumnorm van 100 leerlingen

geen recht aan de kwaliteit die leraren en onderwijsdirecties nu leveren op heel veel basisscholen. Het getal van 100 leerlingen is door de Onderwijsraad willekeurig gekozen. De redentatie is impliciet gebaseerd op de wens van een school met minimaal 4 groepen en een gemiddelde groepsgrootte van 25 leerlingen in de (straks lineaire) bekostiging. Een basisschool met vier groepen heeft kwalitatief gezien geen enkel probleem, mits de vaste kosten goed gedekt worden. Met de huidige bekostiging kunnen deze scholen, ook met 70 tot 80 leerlingen, goede kwaliteit leveren. En dankzij de kleine scholentoeslag kunnen nog kleinere scholen dat ook. Daarnaast is het van belang dat in de bekostiging ook kenmerken van leerlingen, zoals een psychische of fysieke beperking, anderstaligheid en sociaaleconomische achtergrond van ouders, worden betrokken.

Besparing leidt niet tot investering

De Onderwijsraad maakt niet duidelijk of de inverdieneffecten bij schaalvergroting van de kleinere scholen tot 100 leerlingen weer worden aangewend voor de scholen. Alleen voor scholen tussen 100 en 145 leerlingen geeft de Onderwijsraad aan dat deze besparingen weer in het onderwijs moeten worden geïnvesteerd. VOO vindt dat de discussie over krimp, kwaliteit en pluriformiteit geen reden mag zijn om extra bezuinigingen in het basisonderwijs door te voeren. Het bedrag dat per leerling aan basisonderwijs wordt besteed in een tijd waarin Passend Onderwijs wordt ingevoerd, kan niet omlaag. Eerder is een hoger bedrag per leerling gewenst, gezien de taken die basisscholen binnen Passend Onderwijs gaan vervullen. Veel kleinere basisscholen vervullen nu al een extra onderwijsfunctie voor leerlingen die extra zorg nodig hebben en die in het dorp wonen.

Ook maakt de Onderwijsraad geen melding van het feit dat wanneer er door krimp minder leerlingen zijn, het Rijk ook minder onderwijskosten heeft. De 'inverdieneffecten' van leerlingendaling worden zo buiten beschouwing gelaten.

Nederland heeft, zo stelt de Onderwijsraad in het rapport, een relatief fijnmazig netwerk aan scholen en relatief een lagere gemiddelde schoolgrootte dan andere landen. Vergelijkingen met Zweden en Duitsland worden gemaakt. Toch zijn de kosten per leerling in Nederland relatief laag, waardoor Nederland nog steeds niet voldoet aan de OESO-norm voor onderwijsbekostiging. Dat de bekostiging in andere landen dus relatief veel hoger is dan de Nederlandse, vermeldt de Onderwijsraad niet.

De Onderwijsraad refereert in haar argumentatie aan de ontwikkelingen in Duitsland, waar met een klassengrootte van 18 leerlingen in het basisonderwijs (3 groepen minimaal), gratis vervoer bij een afstand van meer dan 2 km tussen school en huis en geen kosten van de

verzuiling in de jaren '60 en '70 zogenaamde 'Mittelpunktschulen' met een regionale functie (meerdere dorpen) zijn ontstaan. Een dergelijke ontwikkeling in Nederland betekent volgens de VOO een enorme investering in scholenbouw en leerlingenvervoer op het platteland, in combinatie met een discussie over artikel 23 van de Grondwet. Pluriformiteit wordt dan binnen een school gegarandeerd, terwijl artikel 23 van de Grondwet de vrijheid van richting en inrichting koppelt aan de vrijheid van het stichten van scholen. Deze laatste discussie (wat is een richting, hoe wordt de pluriformiteit binnen één school vormgegeven) werkt de Onderwijsraad niet uit. Dat vindt de VOO een omissie, die in de discussie richting beleid- en wetgeving onontkoombaar aan de orde zal komen.

Belangen ouders

De belangen en keuzes van de ouders dienen leidend te zijn bij nieuwe ontwikkelingen in krimpgebieden. Als scholen genoodzaakt zijn te fuseren moeten de pluriformiteit en diversiteit binnen de nieuwe school worden gegarandeerd. Dat kan volgens VOO in een openbare school of samenwerkingschool die algemeen toegankelijk is en waar de levensbeschouwelijke voorkeuren van ouders herkenbaar terug te vinden zijn. Een regionaal aanpassingsplan kan in het primair onderwijs relatief op kleine schaal worden opgesteld, waarbij die regio's enkele dorpen kunnen omvatten. Een regierol van de gemeente is daarbij belangrijk, omdat de gemeente grondwettelijk zorg moet dragen voor voldoende openbaar en dus algemeen toegankelijk onderwijs.

De Onderwijsraad wil dat alleen scholen tot 145 leerlingen vanaf 2019 in dunbevolkte gebieden aanspraak kunnen maken op een dunbevolktheidstoelage. Daarmee wordt de huidige kleinescholentoeslag in het primair onderwijs afgeschaft. Dat vindt VOO geen goed idee, omdat daarmee niet van de garantie op kwaliteit van scholen in dezelfde situatie wordt uitgegaan. Schoolgrootte en kwaliteit hebben met elkaar te maken vanwege vaste kosten, die relatief hoger zijn op kleine scholen dan grotere scholen. Daarom moet de kleinescholentoeslag worden behouden voor die kleine scholen die bestaansrecht hebben, ongeacht waar ze staan. Het uitgangspunt van een schoolbekostiging op basis van leerling- en schoolkenmerken is de basis van de huidige onderwijsbekostiging.

Tot slot

De kwaliteit van het onderwijs is de eerste doelstelling van elke school. Veel kleine scholen geven goed tot zeer goed onderwijs, maar zijn kwetsbaar. Terecht stelt de Onderwijsraad daarom dat scholen en teams via samenwerking de kwetsbaarheid kunnen verminderen. Maar voor de laatste school in een dorp dienen lagere normen en een hogere bekostiging

(behoud kleine scholentoeslag) uit kwaliteitsoverwegingen te bestaan. VOO stelt daarbij de voorwaarde dat de school voor alle kinderen en ouders is (openbaar of algemeen toegankelijk) en minimaal 3 groepen telt.

Positief is VOO over de experimenteerruimte die de Onderwijsraad voorstelt. VOO wil meewerken aan de uitwerking van het concept SCHOOL, zowel op schoolniveau als op bestuurlijk niveau. SCHOOL is een school voor alle kinderen in een dorp of wijk, pluriform en in direct contact met de omgeving. Aan nieuwe modellen om samenwerking en pluriformiteit inhoudelijk en bestuurlijk vorm te geven vanuit bovengenoemde gedachte werken de belangenorganisaties voor het openbaar onderwijs graag mee.

Voor VOO geldt daarbij dat ook artikel 23 van de Grondwet in dit kader aan de orde is. Het kunnen onderbrengen van een samenwerkingsschool bij een openbaar schoolbestuur is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Nu kan dat niet. Een verruiming van de mogelijkheid om samenwerkingsscholen te vormen of de mogelijkheid om als gezamenlijke schoolbesturen van openbaar en bijzonder onderwijs één schoolbestuur te vormen en pluriforme en (deels) gedifferentieerde scholen in stand te houden, vereist een open houding gericht op samenwerken, nieuwe oplossingen en nieuwe mogelijkheden.

Binnen de extra experimenteerruimte die de Onderwijsraad voorstelt, kan op deze wijze ook vorm gegeven aan de uitwerking van het regeerakkoord om samenwerking tussen scholen te bevorderen, waarbij denominatie en fusietoets geen belemmering mogen vormen.

Almere, 20-2-2013