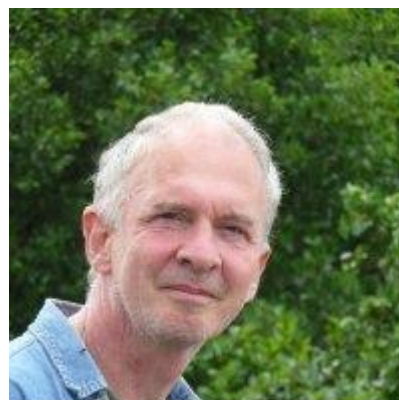




Wat is er mis met kleine scholen?

Door Vincent Thunnissen, gemeente Apeldoorn

Een basisschool met minder dan honderd leerlingen kan in 2019 niet meer, vindt de Onderwijsraad. Waarom eigenlijk niet? Het hele veld, dat ook een plek in deze raad heeft, viel over het advies van de raad heen.



In het advies van de Onderwijsraad zie je dat de kwaliteit van het onderwijs als maatstaf concurreert met artikel 23 van de Grondwet waarin de onderwijskeuze van ouders wordt gegarandeerd. De kwaliteit van het onderwijs lijkt de kern te zijn van het pleidooi voor 'minder of geen kleine scholen.' De grondwettelijke vrijheid van onderwijskeuze is tegelijkertijd de prikkel tot het standpunt 'handhaven kleine scholen.' Dat is het klassieke onderwijsdebat, dat we al 150 jaar kennen en sinds 1917 is bevroren. Is dat wel het goede debat anno 2013?

Kwaliteit staat voorop

De Onderwijsraad zet de kwaliteit van het onderwijs voorop. Daar is begrip voor op te brengen. Maar hoe zit het met de cijfers daarover? Van de kleine scholen is 6,5 % zwak. Van de grotere scholen is dat 3 tot 4%. In die percentages zit retorisch gezien het addertje verborgen dat kleine scholen twee keer meer problemen kennen. Maar is dat wel zo? Zit dat verschil niet gewoon in het beschikbaar hebben en hoog waarderen van onderwijsdiensten die per definitie bij een grote school horen?

Bovendien haal je uit het rapport dat ongeveer 6.000 leerlingen op zwakke kleine scholen zitten en ongeveer 60.000 leerlingen op zwakke grote scholen. Door kleine scholen op te doeken en de 95.000 leerlingen die daar nu op zitten naar een grotere school te sturen, zullen we mogelijk maar zo'n 2.200 leerlingen van zwak onderwijs bevrijden. Bij grotere scholen is het percentage zwakke scholen pakweg 4% is, dus 4% van die 95.000 leerlingen die nu op kleine scholen zitten (3.800) is nog steeds de klos. Als het om de kwaliteit van het onderwijs gaat zet de aanpak van grote zwakke scholen meer zoden aan de dijk.

Het grote gewicht van de kosten

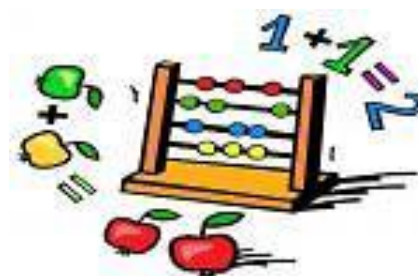
De Onderwijsraad ziet ook grote verschillen in de kosten voor het onderwijs op grote en kleine scholen. Een onderwijsplek op een piepkleine school met 25 leerlingen is 2,5 keer zo duur als op een kostentechnisch ideale school met tussen de 200 en 300 leerlingen. Voor scholen tussen de 50 en 100 leerlingen wordt dat verschil snel kleiner: gemiddeld 1,2 keer zo duur. Ook dat is weer een interessant cijfer. Veel kleine scholen zijn oud en al tien keer afgeschreven. Veel nieuwe grote scholen staan in de boeken met kolossale kapitaallasten. Zijn de verschillen echt zo groot (20%) en is alles goed meegerekend? Bovendien: wat kosten fusies 'out of pocket', welke vastgoedwaarde gooi je weg en welke nieuwe kosten moet je maken? Er is betere kennis nodig voordat je 'kosten' een groot gewicht geeft.



De plaats van de kleine school in de samenleving

De Onderwijsraad is kortaf en defensief over de kwaliteit van het dorp, de buurt en de samenleving in relatie met de kleine school. De raad verwijst naar SCP-onderzoek dat aannemelijk maakt dat de aanwezigheid van een school gemiddeld genomen niet voorwaardelijk is voor de kwaliteit van een buurt of dorp; dat zit (ook) in andere zaken. Mensen leven immers 'op grotere schaal', of het nu gaat om werk, vriendschappen of onderwijs – is de observatie.

Het SCP-onderzoek moet met zorgvuldigheid worden ingezet. Er zijn verschillende groepen, leeftijden en leefstijlen in het landelijk gebied. Gezinnen met kinderen hebben andere wensen dan 50-plussers en 75-plussers. Je kunt het SCP-onderzoek niet zomaar doortrekken naar de stelling dat een dorp zonder kinderen ook gezellig kan zijn. Dat is net zo plat als de dramatische stelling dat een dorp zonder school ten dode is opgeschreven. De kracht van het SCP-onderzoek is juist de nuance. De bepalende elementen voor 'welbevinden' en de motieven rond 'zich vestigen' of 'blijven' kennen wél de dimensie van school, winkel, buurthuis en verenigingsleven. Je moet preciezer en lokaal kijken waar ingrijpen of steun nodig is.



Rijk en gemeenten maken van 'cohesie' in buurten en dorpen een groot punt. Bovendien is de overheersende bestuursstijl dat bewoners meer te zeggen moeten krijgen over hun eigen leefomgeving. De overheid moet meer overlaten, maar zeker niet alleen laten; wel verbinden, niet vertrekken. Die nadruk op cohesie en die andere bestuursstijl gaat óók over voorzieningen: wat wil de gemeenschap zelf?

De Onderwijsraad lijkt met grove interpretaties en algemene regels een andere bestuursstijl te kiezen. De keuze voor wel of geen school wordt centraal geregisseerd.

Kleine scholen zijn vaak niet de laatste school

De eerste verassing: van de 1.350 kleine scholen (minder dan honderd leerlingen) is één derde de laatste school in het dorp: 'the last school standing.' Al die andere kleine scholen staan in plaatsen met meerdere scholen.

De tweede verassing: de meeste kleine scholen zitten bij de grote stromingen. Van het aantal openbare scholen is 25% klein, bij de protestants-christelijke scholen is dat 20%. Het bestaan van kleine scholen heeft een sterk verband met het beschikbaar houden van specifieke scholen (openbaar of bijzonder). Dat is dus vooral een artikel 23-kwestie.

Bereidheid om te reizen

De derde verassing: slechts 1% van de basisschoolleerlingen woont meer dan drie kilometer van school, maar de ouders van ongeveer 8% van de kinderen hebben een school gekozen die drie kilometer of verder ligt. De verklaring zit niet bij bevolkingsdichtheid. In Utrecht reizen kinderen meer dan in Overijssel of Friesland. Het verschil zit in lokaal beleid en lokale cultuur.



De vierde verassing: de leerlingen reizen bij katholiek (ongeveer 5%), protestants-christelijk (ongeveer 6%) en openbaar onderwijs (ongeveer 7,5%) gemiddeld of minder. Het zijn de scholen van de kleine geloofsd denominaties en algemeen bijzonder onderwijs waar 20%-35% van de scholieren méér dan drie kilometer reizen.

Extra geld bij lage bevolkingsdichtheid

Op dit moment krijgen gemeenten extra geld voor 'kleine scholen'. Fuseer je naar groter – doe je wat wenselijk wordt gevonden – dan wordt de toeslag snel kleiner. Dat werkt in tégen fusies. Bovendien gaat dit instrument over klein in 'de grote plaats' én klein in 'landelijk gebied'. Zijn de vraagstukken hetzelfde? De Onderwijsraad denkt van niet. Het voorstel van de raad is dan ook: ken extra middelen toe bij 'lage bevolkingsdichtheid'. Dat helpt vooral het landelijk gebied en is een goed idee!

De grootte van de groepen

Tegelijkertijd zegt de Onderwijsraad dat kleine scholen moeten opschalen naar tenminste vier groepen. Bij een ideale groeps grootte van 25 kom je op $4 \times 25 = 100$ leerlingen voor 'stand alone' scholen. Dit lijkt omhoog onderhandeld. Een school met vier groepen van respectievelijk 20, 18, 20 en 18 leerlingen kan een prima school zijn. Dus waarom geen richtlijn van 75 leerlingen? En, is dat een harde ondergrens, of een richtsnoer gedacht vanuit kwaliteit en geld? En waarom mag de lokale gemeenschap (ouders, scholen, gemeenteraad) niet zelf de keuze maken?



Artikel 23 van de Grondwet is toch wel bijzonder. Voor de 'last standing' school van welke denominatie dan ook (openbaar of bijzonder) in een plaats met méér scholen, is de ondergrens 50 leerlingen. Hier verdwijnt spontaan de overweging over kwaliteit van het onderwijs, de kosten, de vier klassen en de ideale groeps grootte. Ook hier zou een richtsnoer van 75 leerlingen – lokaal uit te werken – reëel zijn.

Experimenteren

Het advies van de Onderwijsraad staat vol met nog weer fijnere grenzen voor stedelijk gebied, met verplichte regionale afspraken en met procesvoorwaarden en tijdspaden. Die bestuurlijke denkwijze van erboven-op-zitten-en-dichtregelen sluit helemaal aan bij een bestaande wet die een beetje wordt verruimd: de Wet Innovatieve Experimenteer ruimte Onderwijs. Experimenten mogen, maar alleen als ze in de wet zijn voorzien. Nog even afgezien van het pleonasme: wat te doen met een echt experiment dat, zoals het hoort, juist níet in de wet is voorzien?

We leven in een tijd dat je zou menen dat de democratische legitimiteit lokaal en rond scholen prima is geborgd. Geef veel ruimte. Houd het simpel met de rekenkundige onderlegger van middelentoe kenning en een eenduidige kwaliteitsmaatstaf. En laten de ouders, de scholen en de gemeenteraad het zelf oplossen. Het gaat om vertrouwen in de kwaliteit van het lokale gesprek en niet om het vast timmeren van de gewenste uitkomst.

Vincent Thunnissen; Apeldoorn, 23 april 2013