

stelselverantwoordelijkheid niet alleen de toegankelijkheid te waarborgen, maar is ook verantwoordelijk voor doelmatigheid en kwaliteit. Die waarden kunnen juist een reden zijn om kleine scholen niet koste wat kost open te houden.



Behoud van onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden vraagt om samenwerking. Maar de vrijheid van onderwijs betekent dat schoolbesturen niet per se samen hoeven te werken; ze kunnen zich met een beroep op de vrijheid van onderwijs juist aan samenwerking onttrekken. Hoeveel regie kan en mag de overheid dan voeren? Hoeveel samenwerking tot behoud van aanbod mag en kan de overheid opleggen aan schoolbesturen? De vrijheid van onderwijs stelt daar grenzen aan. In eerste instantie zijn de schoolbesturen zelf aan zet en is samenwerking vrijwillig. De overheid mag niet op voorhand eisen dat schoolbesturen of scholen gaan samenwerken. Als schoolbesturen van verschillende scholen niet willen samenwerken – bijvoorbeeld omdat ze hun respectievelijke grondslagen willen koesteren –, rijst de vraag of de overheid besturen moet kunnen aanzetten of zelfs dwingen tot samenwerking. De vraag is dus wanneer en in hoeverre de overheid mag ingrijpen in de vrijheid van schoolbesturen om het aanbod te bepalen.

De overheid kan die samenwerking anderzijds in de weg zitten. Als besturen tot samenwerking bereid zijn, werpt de wet drempels op of laat zij bijvoorbeeld niet alle constructies tussen openbare en bijzondere scholen toe en schrijft zij specifieke beheersvormen voor.¹¹³ Samenwerking kan verder gefrustreerd worden door nieuwe toetreders en geïsoleerde stichtingsinitiatieven. Betekent dit dat de overheid de vrijheid van stichting in dunbevolkte gebieden mag of zelfs hoort te beperken? Of zou er juist ook in dunbevolkte gebieden ruimte voor nieuwe scholen moeten zijn?

Toegang tot een openbare school in de buurt

De grondwettelijke plicht om te zorgen voor alomtegenwoordig openbaar onderwijs is bedoeld als waarborg voor toegang tot enige school. In de praktijk is het echter de vraag of het openbaar onderwijs die zogenoemde garantiefunctie vervult. Landelijk gezien is het aandeel van het openbaar onderwijs kleiner dan het aandeel van het bijzonder onderwijs; in aanzienlijke delen van het land is dat zelfs fors lager dan het landelijke gemiddelde.¹¹⁴ Niet overal is er een openbare school binnen redelijke afstand. In nagenoeg elke gemeente is een openbare basisschool te vinden, maar het beeld voor het voortgezet onderwijs is anders. In heel Zeeuws-Vlaanderen bestaat sinds kort bijvoorbeeld geen openbare school voor voortgezet onderwijs meer. Hoewel de overgebleven bijzondere vo-scholen geen leerlingen mogen weigeren vanwege de richting van de school, is het een discussiepunt of in de casus Zeeuws-Vlaanderen in de geest van de Grondwet is gehandeld.

Door de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs hebben vrijwel alle gemeenten hun grip op het bestaan van openbare scholen verloren. Verzelfstandigde besturen mogen grotendeels zelf beslissen over het stichten, samenvoegen en opheffen van openbare scholen.¹¹⁵ Onderwijswetten bevatten regelingen waarmee ouders stichting van een openbare school kunnen uitlokken door hun behoefte aan openbaar onderwijs aan het college van burgemeester en wethouders of aan gedeputeerde staten kenbaar te maken.¹¹⁶ Maar het is de vraag of die regelingen effectief zijn. Voor openbare scholen kan het bovendien moeilijker zijn om zich te handhaven in de lokale onderwijsmarkt. Vergeleken met specifieke richtingen of profielen is openbaar onderwijs een minder sterk merk. Een openbare school is minder vrij om voor een onderwijsconcept te kiezen, aangezien de school toegankelijk moet blijven voor alle leerlingen en levensbeschouwelijk neutraal moet blijven. Als backup-optie geldt dat een bijzondere school een leerling niet op grond van de richting van de school mag weigeren, als er binnen redelijke afstand geen openbare school is. Maar of zo'n bijzondere school er wel is, heeft de overheid al helemaal niet in de hand.

De vraag ligt voor of de overheid het karakter en de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs nog voldoende waarborgt of kan waarborgen. En als dat niet zo is, is dat dan erg? Het onderwijsbestel lijkt in de praktijk te tenderen naar een nieuw uitgangspunt: het volstaat als er een algemeen toegankelijke school is, openbaar of bijzonder. Dan zou de overheid in elk geval voor een openbare school moeten zorgen waar anders geen onderwijsaanbod zou zijn. Voldoet de overheid daarmee aan de garantiefunctie?

¹¹³ Vanuit het veld wordt bijvoorbeeld gewezen op de fusietoets (artikel 64a WPO en artikel 53f WVO) en de regeling van de samenwerkingschool (artikel 17d WPO en artikel 53d WVO).

¹¹⁴ Zie de tabel in paragraaf 3.1.

¹¹⁵ Artikel 75 en artikel 159 WPO en artikel 64 t/m 67 WVO.

¹¹⁶ Artikel 75, lid 2, WPO en artikel 66 WVO.