

ntor

Nederlands Tijdschrift voor
Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid

Redactie:

prof. mr. dr. P.W.A. Huisman
mevr. prof. mr. dr. M.T.A.B. Laemers
mr. dr. A.G.D. Overmars
mevr. C.J. Pater MSc
mevr. prof. dr. S. Waslander
prof. mr. dr. P.J.J. Zoontjens

Inhoud

Artikel

Meer ruimte voor nieuwe scholen: waarschuwingen van overzee / 2
Sietske Waslander

Het parlement behandelt binnenkort een wetsvoorstel om bij het stichten van scholen niet meer rekening te houden met de 'richting' van de school. Er zijn goede redenen voor een 'richtingvrije planning' in Nederland. Tegelijkertijd wijzen ervaringen in andere landen op een aantal risico's van het openen van het publieke bestel voor nieuwe toetreders. Die risico's komen voort uit een verschuiving van de balans tussen publieke doelen van onderwijs (onder andere sociale samenhang, gelijke kansen) en particuliere doelen van onderwijs (onder andere werk en inkomen) in de richting van de laatste. Dat manifesteert zich onder meer in een risico op verdere segregatie en groeiende ongelijkheid van onderwijskansen. Deze risico's ontstaan niet alleen als er daadwerkelijk meer scholen komen. Door de wet verandert het krachtenveld, wat het voor bestaande besturen en scholen lastiger maakt om publieke doelen van onderwijs voldoende mee te wegen in hun beslissingen.

Te verschijnen in *NTOR* 2018 nummer 4.



ARTIKEL

Meer ruimte voor nieuwe scholen: waarschuwingen van overzee

Sietske Waslander¹

Het parlement behandelt binnenkort een wetsvoorstel om bij het stichten van scholen niet meer rekening te houden met de 'richting' van de school. Er zijn goede redenen voor een 'richtingvrije planning' in Nederland. Tegelijkertijd wijzen ervaringen in andere landen op een aantal risico's van het openen van het publieke bestel voor nieuwe toetreders. Die risico's komen voort uit een verschuiving van de balans tussen publieke doelen van onderwijs (onder andere sociale samenhang, gelijke kansen) en particuliere doelen van onderwijs (onder andere werk en inkomen) in de richting van de laatste. Dat manifesteert zich onder meer in een risico op verdere segregatie en groeiende ongelijkheid van onderwijskansen. Deze risico's ontstaan niet alleen als er daadwerkelijk meer scholen komen. Door de wet verandert het krachtenveld, wat het voor bestaande besturen en scholen lastiger maakt om publieke doelen van onderwijs voldoende mee te wegen in hun beslissingen.

1. Inleiding²

Het loopt tegen het einde van het jaar 1993 als de Tweede Kamer debatteert over stichtings- en opheffingsnormen in het basisonderwijs. Het zijn de nadagen van het derde Kabinet Lubbers

(CDA en PvdA) en Nederland staat aan de vooravond van het eerste paarse kabinet. Verschuivende coalities laten zich al zien als Kamerlid De Cloe, van regeringspartij PvdA, de oppositie van GroenLinks, D66 en VVD meekrijgt om op 9 november 1993 voor de volgende motie te stemmen.

*'De Kamer,
gehoord de beraadslaging;
van oordeel dat de voorkeur van ouders niet altijd
goed aansluit bij het feitelijke scholenaanbod;
verzoekt de regering in 1994 een voorstel aan de
Kamer voor te leggen dat aanpassing van het
scholenbestand aan veranderende voorkeuren
mogelijk maakt,
en gaat over tot de orde van de dag.'*

Een meerderheid van de Kamer vindt het in een seculariserende samenleving niet meer van deze tijd om bij het stichten en opheffen van scholen zo zwaar te hechten aan de richting van de school. Volgens goed Nederlands gebruik breekt een periode aan van commissies (Commissie Van Wieringen 1994; Commissie Kuiper 1994), adviezen (Onderwijsraad 1996), onderzoeken (SCP 1992) en veel overleg. De algehele teneur is dat betrokkenen weinig urgentie ervaren omdat zich in de praktijk nauwelijks problemen voordoen. Tegelijkertijd is er ook een besef dat het op termijn kan gaan schuren. Pas in het jaar 2000 volgt een beleidsnotitie (*Kamerstukken* 2000/01), maar tot indiening van een wetsvoorstel komt het niet (Bronneman-Helmerts 2011). Zo wordt een heikel onderwerp tamelijk geruisloos onschadelijk gemaakt in de Nederlandse politieke polder.

In 2012 adviseert de Onderwijsraad artikel 23 van de Grondwet ruimer te interpreteren om voldoende aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen. De raad adviseert om over te gaan tot een richtingvrije planning, zodat er meer ruimte ontstaat voor het stichten van scholen. Deze ruimte moet dan wel direct samengaan met het stellen van scherpere eisen vóórdát scholen in aanmerking komen voor publieke

1 Hoogleraar Sociologie, TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

2 Met dank aan Cissy Pater, Miek Laemers, Pieter Huisman en Janne Visser voor hun waardevolle reacties op een eerdere versie van dit artikel.

bekostiging. Staatssecretaris Dekker (VVD) grijpt het advies aan om onder de noemer 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' een wetsvoorstel voor te bereiden. Het lukt niet meer om het voorstel tijdens zijn ambtsperiode voor te leggen aan de Tweede Kamer, maar na de verkiezingen worden er wel afspraken over gemaakt bij de coalitie-onderhandelingen. In het regeerakkoord komt te staan dat het kabinet het stichten van nieuwe scholen makkelijker wil maken 'ook als zij niet behoren tot een bestaande richting' (*Regeerakkoord* 2017 p. 11). Zo gebeurt het dat, 25 jaar na de motie De Cloe c.s., een minister van de ChristenUnie een wetsvoorstel in de Kamer gaat verdedigen om het richtingbegrip uit de scholenplanning te halen.

Er zijn goede redenen om over te gaan tot een richtingvrije planning in Nederland (Onderwijsraad 2010, 2012). De huidige regelgeving maakt het voor geloofsovertuigingen die relatief nieuw zijn voor Nederland – zoals het boeddhisme – moeilijk om eigen scholen te stichten (Onderwijsraad 2010). Ook scholen van kleine richtingen die aan populariteit winnen – zoals vrije scholen – ondervinden moeilijkheden door de manier waarop belangstelling wordt gemeten. Bovendien is de recente mogelijkheid om erkende richtingen te combineren aanleiding voor strategisch gedrag bij het stichten van scholen (Onderwijsraad 2018a). Naast deze praktische bezwaren zijn er meer principiële redenen. In een meer pluriforme samenleving wordt het voor een overheid die neutraal wil blijven steeds discutabeler om te bepalen welke overtuigingen, op welke gronden al dan niet beschouwd moeten worden als een richting zoals dat wordt bedoeld in de onderwijswetten (Onderwijsraad 2018b). Kortom, anders dan 25 jaar geleden, schuurt het richtingbegrip inmiddels volop bij de scholenplanning. Los van praktische en principiële overwegingen is de vraag naar mogelijke consequenties van het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' relevant en actueel. In het voortraject is in opdracht van het Ministerie van Onder-

wijs, Cultuur en Wetenschap een voorstudie gedaan op basis van ervaringen in andere landen met het openstellen van het publieke bestel voor nieuwe toetreders (Waslander & Hooge 2015). Mede op basis van die voorstudie beschouw ik hier het wetsvoorstel dat voor behandeling naar de Kamer is gestuurd (*Kamerstukken* 2018/19). Het verhaal begint met een uitstapje naar Zweden, waar al langer ervaring is opgedaan met het openstellen van het onderwijsbestel voor nieuwe aanbieders. Daarbij rijst natuurlijk ook de vraag in hoeverre de Zweedse casus op zichzelf staat of verdere reikwijdte heeft. Welke lessen moet Nederland trekken uit ervaringen in het buitenland met 'meer ruimte voor nieuwe scholen' (par. 3)? Twee lessen licht ik er hier uit. De eerste, algemene les is het risico dat publieke doelen van onderwijs het onderspit delven ten gunste van particuliere doelen van onderwijs (par. 4). De tweede les illustreert en concretiseert de eerste les, en wijst op een groter risico van segregatie en ongelijke onderwijskansen (par. 5). Het artikel sluit af met een korte conclusie en discussie.

2. *Friskolor* in Zweden

Terwijl in Nederland na de motie De Cloe vooral wordt nagedacht, gaat de Zweedse regering begin jaren negentig al over tot actie. De situatie in Zweden is dan volstrekt anders dan die in Nederland. Nederland heeft al meer dan een eeuw openbaar en bijzonder onderwijs; Zweden kent bijna alleen openbare scholen. Dankzij de vrijheid van onderwijs kiezen Nederlandse scholen hun eigen visie en concept; in Zweden verschillen scholen nauwelijks van elkaar. In Nederland is al decennia sprake van vrije schoolkeuze; in Zweden gaan kinderen naar de buurtschool. Ook het stelsel verschilt. In Nederland worden leerlingen rond hun twaalfde verdeeld over verschillende leerwegen in het voortgezet onderwijs; in Zweden gaan leerlingen tot hun vijftiende naar een *grundskola* en stromen dan door naar de *gym-*

nasieskola voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

Idealisten, onderwijsprofessionals en educatieve ondernemers

Aan het begin van de jaren negentig neemt een conservatief-liberale coalitie een aantal maatregelen om meer variatie in het Zweedse onderwijs te bewerkstelligen (West 2014; Pater 2008; 2015). Ouders en leerlingen krijgen de vrijheid om zelf een school te kiezen en scholen krijgen meer ruimte zichzelf te profileren. In 1992 wordt het stelsel open gesteld voor nieuwe aanbieders om *fristående skolor* of kortweg *friskolor* op te richten. In de jaren die volgen, blijken er golfbewegingen te ontstaan in het type nieuwe toetreders (West 2014; Waslander & Hooze 2015). De eerste golf van *friskolor* wordt opgericht door *idealisten*. Het zijn vooral coöperaties van ouders en non-profitorganisaties die scholen oprichten met een specifiek religieus of levensbeschouwelijk profiel. Tijdens de tweede golf zijn de initiatiefnemers vaker *onderwijsprofessionals*. Leraren en schoolleiders die in het openbaar onderwijs werken, richten bijvoorbeeld hun eigen school op. Of educatieve dienstverleners, zoals schoolbegeleidingsdiensten, beginnen een eigen school naast de dingen die ze al langer doen. De scholen die tijdens de tweede golf ontstaan, werken vaak vanuit een specifiek pedagogisch profiel, of een innovatief onderwijsconcept. De derde golf is te betitelen als die van de *educatieve ondernemers*, het zijn *for-profit*-bedrijven die de onderwijsmarkt betreden. Een aantal van hen zet ketens van scholen op die over meerdere steden verspreid zijn. Zweden is in dit opzicht bijzonder, omdat private aanbieders van onderwijs met publiek geld winst mogen maken en die winst ook naar eigen goeddunken mogen besteden of uitkeren aan investeerders en aandeelhouders (Rönneberg 2017).

Het Zweedse onderwijslandschap is in 25 jaar drastisch veranderd. Volgens de laatste cijfers gaat inmiddels 15% van alle leerlingen tot 15 jaar, en 26% van de leerlingen tussen 16 en 18

naar een *friskola* (Skolinspektionen 2018). Met name het aantal *gymnasieskolor*, de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, is gestaag gegroeid. Deze groei komt hoofdzakelijk op het conto van educatieve ondernemers; inmiddels wordt het overgrote deel (85%) van de *gymnasie-friskolor* bestuurd door een *for-profit*-organisatie (Hinnerich & Vlachos 2017). Deze bedrijven hebben in de loop der tijd ook *friskolor* overgenomen die aanvankelijk door ouders, leraren en schoolleiders zijn opgericht.

Effecten van friskolor

Wat hebben deze veranderingen nu teweeggebracht? Het is volstrekt duidelijk dat ouders en leerlingen volop gebruikmaken van de mogelijkheid zelf een *school te kiezen* (Andersson, Malmberg & Östh 2012). Het staat ook buiten kijf dat het Zweedse scholenaanbod veel *gevarieerder* is geworden in de afgelopen 25 jaar (onder andere Wiborg 2013; Pater 2008; 2015). Aanzienlijk meer discussie is er over de vraag wat het effect van de hervormingen is voor de kwaliteit van het onderwijs. Verschillende studies wijzen op *cijferinflatie*: *friskolor* geven hogere cijfers voor dezelfde prestaties (Wikström & Wikström 2005; Arreman & Holm 2011). Deze conclusie wordt nog eens bevestigd in een recent onderzoek, waarin grote aantallen toetsen opnieuw zijn beoordeeld door een onafhankelijke groep beoordelaars (Hinnerich & Vlachos 2017). Voor individuele leerlingen geldt dat minder goed presterende leerlingen het minder goed doen op *friskolor* dan op openbare scholen, terwijl voor goed presterende leerlingen geldt dat een *friskola* niet baat en ook niet schaadt (Hinnerich & Vlachos 2017).

Wat zijn de effecten op stelselniveau? In een veelbesproken grootschalig onderzoek analyseerden Böhlmark en Lindahl (2015) de prestaties van tien opeenvolgende cohorten leerlingen. Ze corrigeerden voor de geconstateerde cijferinflatie en keken zowel naar prestaties op toetsen als naar uitstroom naar het hoger onderwijs. De onderzoekers concluderen dat sprake is van een algehele onderwijsverbetering. Ze

schrijven dit toe aan de toegenomen concurrentie tussen scholen. In gebieden waar het marktaandeel van *friskolor* minstens 10% is, zijn de opbrengsten voor alle leerlingen hoger, ongeacht of ze naar een openbare school of een *friskola* gaan. Böhlmark en Lindahl (2015) hielden geen rekening met zogeheten compositie-effecten. Dat zijn effecten die worden veroorzaakt doordat scholen in verschillende buurten staan en een verschillende populatie aan leerlingen bedienen. Recent onderzoek houdt wel rekening met die compositie-effecten (Hennerdal, Malmberg & Andersson 2018). Voor recentere gegevens blijkt dan dat de komst van *friskolor* geen effect heeft gehad op de kwaliteit van het onderwijs, maar dat de *segregatie* tussen scholen en buurten wel groter is geworden. De leerlingpopulatie van scholen is homogener geworden, vooral wat betreft de etnische achtergrond en de opleiding van ouders (Myrberg & Rosén 2006; Södenstrom & Usitalo 2010; Andersson, Malmberg & Östh 2012; West 2014; Hansen & Gustafson 2016; Hinnerich & Vlachos 2017).

2. Waarschuwingen van overzee

Zweden staat niet op zichzelf

De onderzoeksresultaten zijn specifiek voor Zweden, maar staan niet op zichzelf. Geïnspireerd op de Zweedse *friskolor* introduceerde Engeland *free schools*. De eerste *free schools* gingen in 2011 van start. Het Engelse beleid wijkt op belangrijke punten af van dat in Zweden. Engelse *free schools* mogen bijvoorbeeld geen winst uitkeren (zie Waslander & Hooge 2015). Maar er zijn ook opvallende overeenkomsten. Volgens de meest recente cijfers telt Engeland inmiddels 473 *free schools* (Department of Education 2018). Niet al deze scholen zijn 'nieuwe scholen'; een onbekend aantal is een conversie van een bestaande school die kiest voor een *governance* regime met meer autonomie. De periode sinds 2011 is te kort om, net als in Zweden, van golfbewegingen in het type nieuwe toetreders te kunnen spreken. Niettemin zijn

dezelfde groepen initiatiefnemers herkenbaar (Higham 2014b). De *idealisten* bestaan in Engeland vooral uit religieuze groepen en groepen ouders die een school oprichten. De *onderwijsprofessionals* zijn met name groepen leraren en bestaande onderwijsinstellingen die scholen oprichten. Ook in Engeland zijn *educatieve ondernemers* actief, zoals organisaties die ketens van scholen opzetten en commerciële educatieve dienstverleners die groepen ouders 'sponsoren' en soms ook als bestuur optreden. Hoewel het Engelse beleid nog maar relatief kort van kracht is, wordt al wel duidelijk dat *free schools* tot meer segregatie leiden (Higham 2014a; Allen & Higham 2018). Daarbij speelt een rol dat bepaalde groepen ouders meer kans van slagen hebben om hun aanvraag gehonoreerd te krijgen dan anderen. Ook speelt mee dat het principe van de *free schools* het aantal mogelijke keuzes voor ouders vergroot. Uit internationaal onderzoek blijkt voortdurend dat meer keuzemogelijkheden voor ouders aanleiding geven tot meer segregatie tussen scholen (onder andere Waslander, Pater & Van der Weide 2010).

Het bijzondere van het Nederlandse stelsel

Ervaringen in het buitenland zijn uiteraard niet zomaar te vertalen naar de Nederlandse context. Daarvoor zijn de verschillen met de Nederlandse traditie en het Nederlandse stelsel te groot. In de meeste landen waar nieuwe scholen hun intrede doen, gebeurt dat in een situatie waarin ouders weinig keuzemogelijkheden hebben en scholen weinig autonomie. Bijna nergens op de wereld kunnen bestuurders en schoolleiders op zoveel terreinen zélf beslissingen nemen als in Nederland (OECD 2012; Hooge 2017). Hoewel het schoolbestuur formeel besluit over toelating, is vrije schoolkeuze voor ouders in Nederland gemeengoed. Een deel van de effecten – positief en negatief – die elders worden toegeschreven aan de komst van nieuwe toetreders, komt feitelijk voort uit de introductie van schoolkeuze en concurrentie in

een situatie waar daar voorheen geen sprake van was.

Daarzij de grondwettelijke vrijheid om onderwijs te geven, en de daaruit voortvloeiende autonomie voor schoolbesturen, is de variëteit van het aanbod in Nederland van oudsher relatief groot. In het primair onderwijs kennen we naast de traditionele vernieuwingsscholen (onder andere Dalton, Montessori, Freinet, Vrije Scholen) ook nieuwe onderwijsconcepten, zoals de Kubusschool en programma's voor hoogbegaafden. In het voortgezet onderwijs zijn rond de eeuwwisseling verschillende profielinnovaties ontstaan (De Vijlder, Bakker & Van den Blink 2014), zodat we nu onder andere cultuurprofiel-scholen, technasia, begaafdheidsprofiel-scholen, tweetalig onderwijs, Topsport Talentscholen (scholen met LOOT-licentie) en SOL-scholen (scholen voor ondernemend leren) kennen. In andere landen ontstaan onderwijsbesturen die louter scholen met een specifiek profiel in stand houden. Een bekend voorbeeld is het *Knowledge Is Power Programme* – KIPP – in de Verenigde Staten van Amerika. Kenmerkend voor het Nederlandse stelsel is dat deze vernieuwingen en profileringen binnen het bestaande stelsel mogelijk zijn. Het Nederlandse stelsel kan veranderingen accommoderen die in andere landen aanleiding zijn voor aanpassing van het stelsel zelf. Het Nederlandse stelsel maakt het ook mogelijk om horizontale netwerken van scholen op te zetten, dwars op de bestaande verticale organisatievormen van scholen onder schoolbesturen. Zo hebben scholen die een specifiek profiel aanbieden zich vaak los van schoolbesturen georganiseerd in verenigingen of stichtingen, die meer of minder verplichtende eisen stellen aan scholen om dat profiel uit te mogen dragen (Van der Sluis, Hooge & Waslander 2017).

Ondanks deze grote verschillen kan Nederland wel degelijk iets leren van ervaringen in andere landen en staten. Niet door de oppervlakkige blik van 'policy borrowing' te volgen, maar door een werkwijze die past bij 'policy learning' (Pawson & Tilley 1997; Waslander & Hooge 2015).

Daarbij richt de analyse zich op achterliggende mechanismen die robuust zijn gebleken in verschillende contexten. Ik beperk me hier tot twee lessen. Een derde les, over het belang van huisvestingsbeleid voor mogelijke consequenties van meer ruimte voor nieuwe scholen, is elders uitgewerkt (Waslander 2016a).

3. Publieke en particuliere doelen

In Zweden kunnen commerciële bedrijven scholen stichten en in stand houden, publieke bekostiging ontvangen, winst maken met publieke middelen, en die winst vrij besteden. Dat maakt het bijvoorbeeld mogelijk voor *private equity*-fondsen om in scholen te investeren. Ook in Engeland kunnen commerciële organisaties als bestuur optreden, maar daar mag geen winst worden uitgekeerd. In Nederland mag dat allemaal niet; in de Wet op het primair onderwijs (WPO artikel 55) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO artikel 49) staat expliciet dat het bevoegd gezag van een bijzondere school geen winst oogmerk mag hebben. Dat is ook waar de toelichting bij het wetsvoorstel naar verwijst in reactie op zorgen die tijdens de internetconsultatie naar voren zijn gebracht en die zijn samengevat onder de noemer 'commerciële partijen' (*Kamerstukken II 2018/19*, p. 67). Tijdens de consultatie wees een aantal reacties op de mogelijkheid dat ook in Nederland nieuwe ketens van scholen kunnen ontstaan. De wetgever ziet hier geen bezwaar, want 'als er een nieuw schoolbestuur opstaat dat in staat is om goed onderwijs op deze manier aan te bieden, is daar feitelijk ook niets op tegen'. Al met al is de stelling: 'Dit wetsvoorstel vergroot het risico op commercialisering van het onderwijs niet. Ook nu kent het stelsel commerciële onderwijsconcepten en winst uit schoolboeken. ... Een aanpassing is op dit punt derhalve niet nodig' (*Kamerstukken II 2018/19*, p. 67).

Het verweer in de memorie van toelichting wijst er terecht op dat commerciële bedrijven ook binnen de huidige wet- en regelgeving hun diensten aan scholen kunnen aanbieden. In de aan-

loop naar de (mislukte) invoering van de reken-toets ontwikkelden commerciële uitgevers bijvoorbeeld digitale lesmethoden voor rekenen die vergaande invloed hadden op de dagelijkse gang van zaken binnen scholen (Waslander, Hooge, Theisens & Pater 2018). Een ander voorbeeld is *Kunskapsskolan* Nederland. Dit internationaal opererende bedrijf heeft zijn wortels in Zweden, waar een keten van ruim dertig *friskolor* is opgezet. Het onderwijsbedrijf is ook actief in Engeland, de Verenigde Staten van Amerika en India en door joint ventures ook in Saudi Arabië, Pakistan en Bahrein (Rönberg 2017; www.kunskapsskolan.com). Afhankelijk van de context is *Kunskapsskolan* een commercieel bedrijf dat tevens als onderwijsbestuur optreedt (Zweden), een stichting die scholen in stand houdt (Engeland) of een educatieve dienstverlener (Nederland). In Nederland biedt *Kunskapsskolan* een commercieel onderwijsconcept voor gepersonaliseerd onderwijs, waarvoor scholen – als ze het volledige pakket inkopen – € 200 per leerling per jaar betalen (www.kunskapsskolan.nl). Tal van educatieve ondernemers – onder andere uitgeverijen en stichtingen met veel geld, zoals de Bill & Melinda Gates Foundation – opereren al lang internationaal en infiltreren langzaam maar gestaag steeds dieper in het publiek bekostigde onderwijs (Verger, Lubienski & Steiner-Khamisi 2016). Dat kan in Nederland ook zonder de voorgestelde wetwijziging. Toch ontwijkt het verweer over commerciële invloeden in de memorie van toelichting de kern waar het hier om draait. Het gaat er niet om of het publiek bekostigde stelsel open wordt gesteld voor commerciële aanbieders die winst mogen maken. Het gaat erom hoe de nieuwe wet van invloed is op de balans tussen publieke en particuliere doelen van onderwijs. In heel algemene termen heeft het onderwijs doelen voor de samenleving als geheel en doelen voor afzonderlijke individuen of subgroepen. Die publieke en particuliere doelen moeten in een zeker evenwicht tot elkaar staan. Dat onderwijs in het belang is van mensen zelf, is

wel duidelijk. Mensen genieten zelf de vruchten van meer onderwijs. Een hogere opleiding hangt samen met een gezondere levensstijl, een hogere levensverwachting, een grotere kans op werk, een hoger inkomen, enzovoort. Doelen voor de samenleving als geheel zijn vaak minder duidelijk. Vaak blijft het denken steken bij de bijdrage die onderwijs levert aan economische groei, collectieve welvaart en collectief welzijn.

Onderwijs als maatschappelijke institutie

Voor sociologen is onderwijs een maatschappelijke institutie die onder meer een integratiefunctie vervult (Eidhof, Van Houtte & Vermeulen 2016). Of zoals Schuyt (2006) het noemt: onderwijs is een steunbeer van de samenleving. In een samenleving die steeds pluriformer wordt, is onderwijs een van de bindmiddelen om de boel een beetje bij elkaar te houden. Vanuit dat perspectief moet onderwijs weliswaar meebewegen met maatschappelijke veranderingen, maar daar ook tegenwicht tegen bieden omwille van continuïteit en stabiliteit van de samenleving. De basis voor onderwijs als maatschappelijke institutie ligt in publieke waarden, gedeelde idealen en gezamenlijke ervaringen. Die komen niet alleen tot uitdrukking in het curriculum, maar ook in schoolpraktijken en in de bredere institutionele context waarbinnen scholen functioneren.

Een eerste uitingsvorm van publieke waarden en gedeelde idealen is het formele curriculum. Het gaat dan onder meer om noties over burgerschap en de taak van het onderwijs daarbij. Zo staat in de huidige wetten dat het onderwijs er mede van uit moet gaan 'dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving' en dat het onderwijs mede gericht moet zijn 'op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie' (WPO artikel 8 lid 3; WVO artikel 17). Deze burgerschapsopdracht voor scholen blijkt in de praktijk echter weinig werking te hebben. De Onderwijsraad (2018c) heeft onlangs voorgesteld om de opdracht te specificeren door democratisch burgerschap te

beschouwen als voorwaarde voor het functioneren van een democratische rechtsstaat, en dat als uitgangspunt te nemen voor een wettelijke verankering. Burgerschapsonderwijs is al jaren een zwak punt in het Nederlandse onderwijs. Publieke waarden en gedeelde idealen vinden niet alleen via het formele curriculum hun weg naar het onderwijs. Ook de dagelijkse gang van zaken en onderlinge omgangsvormen binnen scholen hebben een socialiserend effect. Dit zogeheten verborgen curriculum bekrachtigt of ontkracht normen en leert gedrag aan, en ook af (onder andere Waslander, Pater & Glebbeek, *under review*). In Nederland dragen schoolpraktijken relatief weinig bij aan de functie van het onderwijs als sociaal bindmiddel. In vergelijking met andere landen participeren Nederlandse leerlingen relatief weinig in democratische praktijken op school (Munniksma et al. 2017). De school als oefenplaats voor democratisch samenleven is relatief zwak ontwikkeld. Publieke waarden en het faciliteren van mogelijkheden om gezamenlijke ervaringen op te doen, komen ook tot uitdrukking in de manier waarop een onderwijsstelsel is ingericht en hoe de institutionele context eruitziet waarbinnen scholen functioneren (Labaree 2011; Lubienski & Lubienski 2014). In Nederland bestaat bijvoorbeeld een sterkere traditie van 'iedere groep zijn eigen school' dan van 'een school voor iedereen' (Blom 1995; Amsing 2002). Nederlandse scholen voor primair en voortgezet onderwijs bieden maar tot op beperkte hoogte gelegenheid voor leerlingen uit heel verschillende bevolkingsgroepen om via het onderwijs gezamenlijk ervaringen op te doen. Dit is onder meer het gevolg van een institutionele context met veel ruimte voor vrije schoolkeuze voor ouders en een sterk gedifferentieerd systeem met zeven verschillende leerwegen in het voortgezet onderwijs.

Verschuivende balans

De vraag is nu: wat is de invloed van het wetsvoorstel op de balans tussen publieke en particuliere doelen van onderwijs? Volgens de toe-

lichting moet de titel van de wet – meer ruimte voor nieuwe scholen – niet te letterlijk worden gelezen. 'Uitgangspunt van het wetsvoorstel is niet om meer scholen tot stand te brengen, maar om de vrijheid van onderwijs te vergroten door een scholenaanbod tot stand te brengen dat aansluit bij de wensen en behoeften van ouders en leerlingen' (*Kamerstukken II 2018/19*, p. 25). Het gaat er dus om dat vraag en aanbod beter op elkaar gaan aansluiten. Onderwijs wordt hier als vanzelfsprekend als een economisch goed beschouwd waarvoor de wetten van vraag en aanbod gelden. Hoe beter de match tussen wat ouders en leerlingen vragen en wat scholen aanbieden, hoe beter het marktmechanisme werkt en hoe beter het is. In dit perspectief vervult de overheid de rol van marktmeester: de overheid moet de vorming van monopolies tegengaan en ervoor zorgen dat nieuwe aanbieders de markt kunnen betreden. Het wetsvoorstel definieert onderwijs louter in termen van particuliere doelen; de wensen van ouders voor hun eigen kinderen zijn het vertrekpunt (Labaree 2011; Lubienski 2016). De vraag wordt bijvoorbeeld niet gesteld wat er voor nodig is opdat scholen kunnen bijdragen aan publieke doelen als sociale samenhang en het binnen de perken houden van maatschappelijke ongelijkheid, of hoe de overheid haar rol als hoeder van de publieke zaak kan vervullen.

In de huidige systematiek geldt voor nieuwe scholen als eis dat sprake moet zijn van 'een geestelijke stroming die zich in een binnen Nederland waarneembare beweging openbaart en ook op andere terreinen van het leven doorwerkt' (Onderwijsraad 2010). Deze bepaling verwijst naar verschillende visies op 'het goede leven' en indirect naar een maatschappelijk ideaal. Hoewel daar in de praktijk het nodige op is af te dingen, zorgt de huidige beperking dat scholen tot een erkende richting moeten behoren in beginsel voor een zekere maatschappelijke verankering die breder is dan het belang van een individu of een specifieke subgroep. Met het nieuwe wetsvoorstel verdwijnt deze eis. Dan zijn

initiatieven die inspelen op een particuliere vraag of een particulier belang in beginsel voldoende om een publiek gefinancierde school te starten. Bredere maatschappelijke inbedding is dan niet meer nodig.

Grotere spanning tussen publieke en particuliere doelen

Als onderwijsstelsels meer ruimte bieden aan het realiseren van particuliere doelen via het onderwijs, wordt de spanning die er altijd bestaat tussen particuliere en publieke doelen sterker en scherper (Fiske & Ladd 2017). Een aantal denkbare initiatieven kunnen dat illustreren.

Naar internationaal voorbeeld zou een hogeschool een basisschool kunnen starten voor kinderen van zijn medewerkers. De hogeschool hoeft alleen aan te tonen dat er voldoende medewerkers zijn die hun kinderen naar de 'eigen' school zullen sturen. De basisschool in kwestie kan dan direct dienst doen als ontwikkelcentrum voor de eigen pabo, terwijl docenten van de hogeschool ingezet kunnen worden voor specifieke onderdelen van het curriculum of voor projecten. Deze variant zal waarschijnlijk weinig wenkbrauwen doen fronsen. Maar wat nu als Schiphol, Unilever of Shell – uiteraard via een legitieme juridische constructie met een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk – een school opricht die primair is bedoeld voor de eigen medewerkers? En wat als het 'moederbedrijf' donaties of schenkingen in natura doet aan de school, zodat er voldoende leerkrachten zijn die tegen aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden hun werk kunnen doen? Vinden we dat dan ook wenselijk?

Een andere denkbare variant is dat een vakcollege techniek in het middelbaar beroepsonderwijs, waarin al jaren intensief wordt samengewerkt met technische bedrijven, na jarenlang ongenoegen over het gebrekkige techniekonderwijs op de basisschool, zelf een tienercollege gaat starten. Aan corresponderende belangen ontbreekt het niet: het vakcollege heeft belang bij voldoende leerlingen; technische

bedrijven bij voldoende medewerkers; en leerlingen bij een baangarantie. Bedrijven kunnen hun werkplaatsen ter beschikking stellen, waarmee de school zich kan laten voorstaan op het voortdurend aansluiten bij de nieuwste ontwikkelingen. Vanuit een perspectief van vraag en aanbod valt op deze variant weinig af te dingen: alle direct belanghebbenden hebben er baat bij. Vanuit een perspectief van publieke doelen en maatschappelijke behoeften moet een dergelijk initiatief kritischer worden beschouwd. Houden leerlingen voldoende mogelijkheden om zich in alle richtingen te ontwikkelen, of zwemmen ze al vroeg een fuik in? Is er voldoende aandacht voor brede vorming, of komt het funderend onderwijs al vroeg in het teken te staan van behoeften van bedrijven?

Als het wetsvoorstel ongewijzigd door de Kamer komt, ontstaat er meer ruimte voor scholen die tegemoetkomen aan particuliere belangen van specifieke groepen. Met de nieuwe wet verschuift de balans tussen publieke en particuliere doelen van onderwijs (nog) meer in de richting van de laatste. Dat is niet automatisch in het belang van de samenleving als geheel. Het risico is dat het onderwijs zijn rol als maatschappelijke institutie op termijn (nog) moeilijker kan vervullen. Dat algemene risico kan zich op vele manieren manifesteren. Om het concreet te maken, zoom ik in op het thema 'gelijke onderwijskansen'.

4. Gelijke onderwijskansen

De toelichting bij het wetsvoorstel wijst er herhaaldelijk en nadrukkelijk op dat het erom gaat dat vraag en aanbod beter op elkaar gaan aansluiten. De gedachte is dat wensen tot verandering die wel voldoende draagvlak hebben, nu onvoldoende gehoor vinden bij gevestigde schoolbesturen. De nieuwe wet is dan een drukmiddel richting schoolbesturen, zodat wensen van initiatiefnemers wel worden gehonoreerd. Het is een klassieke Hirschman-redenering: door de exit-optie reëel te maken, wint

de voice-optie aan kracht (Hirschman 1986; Levin 1990). Achter die redenering gaat een web aan aannames schuil. Slechts één belicht ik hier, namelijk de gedachte dat het zonder meer 'goed' is als besturen initiatieven van groepen ouders honoreren.

Stijging en daling

Lange tijd is onderwijs vooral als maatschappelijke emancipatie-machine gezien. Alle ogen, en ook alle onderzoeken, waren gericht op stijging op de maatschappelijke ladder, en de rol van onderwijs daarin (zie ook Waslander & Bosman 1997). Voor grote groepen mensen – tweede en derde generatie allochtonen, kinderen van laagopgeleide autochtonen – heeft onderwijs nog steeds een emanciperende functie. Mede door de emancipatie van vrouwen, een globaliserende economie, voortschrijdende robotisering en veranderingen in werkgelegenheid, is het niet langer vanzelfsprekend dat kinderen het beter krijgen dan hun ouders. In combinatie met de naoorlogse onderwijsexpansie en de steeds hoger wordende opleidingsniveaus is het niet altijd realistisch dat kinderen een hoger opleidingsniveau behalen dan hun ouders (onder andere Tolsma & Wolbers 2011). In Nederland behaalt ongeveer 18% van de 25- tot 35-jarigen een lager opleidingsniveau dan hun ouders (OECD, 2015). Dat 'onderwijsdaling' tussen de generaties toeneemt, is onvermijdelijk: met twee gepromoveerde ouders is de kans wel heel groot dat je als kind lager op de opleidingsladder eindigt. Het risico op 'onderwijsdaling' is aanleiding voor angst bij ouders over de toekomst van hun kinderen. En het kenmerk van angst is dat de angst zelf al genoeg is om effect te hebben, los van de vraag hoe groot het gevaar daadwerkelijk is (Waslander, Bosman & Crul 2005).

Naast een functie als emancipatie-machine vervult het onderwijs inmiddels meer dan ooit ook de rol van maatschappelijke sorteermachine (SCP 2014; SCP/WRR 2014). Onderwijs is de spil bij het verdelen van maatschappelijke posities. Onderwijs heeft, zoals economen dat noe-

men, een positioneel karakter (Hirsch 1977). Dat wil zeggen dat het er niet alleen om gaat welke opleiding je zelf hebt afgerond, maar vooral ook hoe zich dat verhoudt tot de diploma's die anderen hebben gehaald. Als meer dan de helft van je generatiegenoten hoger onderwijs heeft gevolgd, is de verworven bul minder waard dan wanneer maar een klein select groepje een titel bezit. Het is in die zin rationeel dat ouders – meer of minder bewust – in actie komen om hun kinderen een zo hoog mogelijke opleiding af te laten ronden (zie ook Waslander et al. 2005).

Tegengestelde belangen

De crux is nu dat wat verstandig is om kinderen van laagopgeleide ouders zo veel mogelijk kansen te bieden, niet automatisch hetzelfde is als wat hoogopgeleide ouders willen om 'onderwijsdaling' van hun kinderen te voorkomen (Waslander 2016b). Kinderen van laagopgeleide ouders moeten vaak meer hindernissen overwinnen om hun potentieel te ontwikkelen en hun weg te vinden. Ze worden thuis minder gestimuleerd en ouders weten vaak minder goed hoe het onderwijssysteem in elkaar zit en wanneer je bij wie aan de bekende touwtjes kunt trekken. Om al die redenen hebben kinderen van laagopgeleide ouders vaker baat bij heterogene en verlengde brugklassen, omdat dit hen meer tijd geeft en ze minder snel vastzitten in eerder gemaakte 'keuzes'. Op basis van deze overwegingen is in Nederland de vorming van brede scholengemeenschappen met heterogene brugklassen gestimuleerd.

Hoogopgeleide ouders die 'onderwijsdaling' van hun kinderen willen voorkomen, hebben andere belangen. De ervaring leert dat leerlingen die eenmaal in een leerweg zijn geplaatst, grote kans maken daar ook te blijven (Inspectie van het Onderwijs 2015; 2016). Als een leerling een havo-advies krijgt, dan is plaatsing in een havo-stroom vanaf het eerste jaar aantrekkelijker dan plaatsing in een heterogene brugklas, vanwege het risico op afstromen. Het kan nog aantrekkelijker zijn om die leerling op een lyce-

um geplaatst te krijgen, omdat het risico op afstroom daar nog kleiner is. Om vergelijkbare redenen kan een categorale vmbo-tl, onder de noemer mavo, aantrekkelijk zijn. Om het scherp te stellen: waar kinderen van laagopgeleide ouders vaker gebaat zijn bij brede scholengemeenschappen, heterogene en verlengde brugklassen, daar hebben hoogopgeleide ouders meer belang bij lycea en categorale scholen.

Deze tegengestelde belangen zijn niet zomaar te verenigen door aan beide belangen tegemoet te komen. Ook niet als er in een stad of regio zowel brede scholengemeenschappen als categorale scholen zijn. De overlevingskansen van een brede scholengemeenschap hangen voor een belangrijk deel af van het aandeel vwo-leerlingen dat de school weet te binden. Categorale scholen en lycea zijn aantrekkelijk voor ouders van diezelfde vwo-leerlingen. Het is niet voor niets dat scholen met talentenprogramma's, profielen en andere extra's vooral met elkaar concurreren om de gunst van vwo'ers. En het is ook niet voor niets dat het aantal categorale vestigingen gestaag toeneemt.

Besturen is belangen afwegen

Het is aan schoolbestuurders om in dit krachtenveld van tegengestelde belangen en verschillende belanghebbenden voors en tegens zorgvuldig tegen elkaar af te wegen en verstandige keuzes te maken (Putters 2009; Hooge 2013; 2015). Het wordt steeds duidelijker dat tegemoetkomen aan de goed gearticuleerde wensen van een selectief deel van de lokale gemeenschap niet automatisch in het belang is van de hele lokale gemeenschap. Met andere woorden: wat het meest wenselijk is vanuit het perspectief van initiatiefnemers van een nieuwe school is niet automatisch ook het beste voor alle leerlingen in een wijk, stad of regio. Bijna alle openbare scholen worden inmiddels bestuurd door verzelfstandigde stichtingen. De gemeente heeft als lokale overheid en hoeder van publieke belangen, anders dan via de huisvesting, weinig juridische instrumenten om invloed uit

te oefenen op het onderwijsaanbod (Waslander 2016a). In het Nederlandse stelsel is het aan de schoolbesturen om specifieke en collectieve belangen tegen elkaar af te wegen. Het wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' beoogt die besturen responsiever te maken zodat ze hun aanbod beter aan laten sluiten bij de – gearticuleerde – wensen van ouders. Als het bestuur niet wil luisteren, kunnen ouders makkelijker en buiten bestaande besturen om, zelf een nieuw bestuur vormen en een school starten. Er is dan niemand die een afweging maakt waarin collectieve belangen van een lokale gemeenschap meewegen, zoals meer segregatie, selectieve leegloop van bestaande scholen of ondermijning van beleid om gelijke onderwijskansen te bevorderen. De Inspectie kijkt immers alleen naar deugdelijkheidseisen; de gemeente moet voor huisvesting zorgen; en andere schoolbesturen hoeven alleen geïnformeerd te worden. Als er maar genoeg ouders zijn die een categorale vwo-school willen, dan kunnen ze dat realiseren. Het is zelfs niet uitgesloten dat de gemeente aan de korte termijn voor het beschikbaar stellen van huisvesting probeert te voldoen, door een nieuwe school te laten starten in hetzelfde gebouw als een bestaande school. Als het concept aanslaat kan de nieuwe school – als een waar koekoeksjong – de bestaande school het nest uitduwen.

Het bieden van gelijke onderwijskansen was al nooit een sinecure. In een tijd waarin belangen van verschillende groepen ouders scherper tegenover elkaar komen te staan, is dat nog minder het geval. Het wetsvoorstel maakt het moeilijker om gearticuleerde, particuliere belangen af te wegen tegen de collectieve belangen, publieke waarden en gedeelde idealen die het onderwijs ook moet behartigen. Daardoor neemt het risico op verdergaande segregatie toe en wordt het moeilijker beleid te voeren om gelijke onderwijskansen te realiseren.

5. Conclusies

In 1993 werd de regering via de motie De Cloe c.s. verzocht met een voorstel te komen om het aanbod aan scholen beter te laten aansluiten bij de vraag. 25 jaar later ligt er een wetsvoorstel voor behandeling bij het parlement. De betekenis van de onderwijsrichting, zoals die is bedoeld in de onderwijswetgeving, gaat steeds meer schuren. Er zijn dan ook goede principiële en praktische redenen om in Nederland over te gaan op een richtingvrije planning van scholen. Niettemin is het zaak oog te houden voor mogelijke consequenties. Ervaringen in andere landen wijzen op een aantal risico's. Die risico's komen voort uit een verschuiving van de balans tussen publieke doelen van onderwijs (onder andere sociale samenhang, gelijke kansen) en particuliere doelen van onderwijs (onder andere werk en inkomen). Die verschuiving manifesteert zich onder meer in een risico op verdere segregatie en groeiende ongelijkheid van onderwijskansen. Deze risico's spelen niet alleen een rol als er daadwerkelijk meer scholen komen. Door de wet verandert het krachtenveld, waarmee wordt beoogd dat scholen en besturen hun aanbod beter aanpassen aan de wensen van ouders. Ouders hebben niet dezelfde belangen en articuleren die ook niet in gelijke mate. Al met al wordt het voor bestaande besturen en scholen lastiger om publieke doelen van onderwijs voldoende mee te wegen in hun beslissingen.

In de jaren negentig deed de besturingsfilosofie van 'sturen op afstand' zijn intrede in het publieke domein. De overheid trad terug en publieke instellingen kregen meer autonomie. Een aantal grote en ingrijpende 'incidenten' met publieke instellingen, waaronder scholen, legden de kwetsbaarheden van die besturingsfilosofie bloot. Als publieke instellingen hun oren te veel laten hangen naar een specifiek belang en hun publieke rol veronachtzamen, en de overheid geen middelen heeft of gebruikt om in te grijpen, dan raakt een stelsel uit balans en delven publieke belangen het onderspit (RMO 2011;

Commissie Halsema 2013; Onderwijsraad 2013).

Met dit wetsvoorstel verschuift de balans tussen publieke en particuliere doelen van onderwijs verder in de richting van de laatste. De ervaring in andere landen leert dat de spanning die inherent bestaat tussen particuliere en publieke doelen, dan sterker en scherper wordt (Lubienski & Lubienski 2014; Fiske & Ladd 2017). In het Nederlandse stelsel van vrije schoolkeuze en veel autonomie voor scholen zijn weinig instrumenten ingebouwd om de publieke doelen van onderwijs te beschermen en te waarborgen (zie ook Onderwijsraad 2017). De belangrijkste instrumenten zijn financieel van aard, zoals publieke bekostiging en extra middelen voor leerlingen met achterstanden. Op andere terreinen blinkt het Nederlandse onderwijs niet uit in het vervullen van de functies die het onderwijs als maatschappelijke institutie heeft. Publieke waarden, gedeelde idealen en gezamenlijke ervaringen komen moeilijk tot uitdrukking. Dat geldt om te beginnen voor het formele curriculum; het burgerschapsonderwijs is al jaren zwak ontwikkeld op scholen. Een wettelijke bepaling omtrent de burgerschapsoverdracht van scholen doet daar, ook als die wordt aangescherpt, voorlopig weinig aan af. Gedeelde waarden en idealen vinden evenmin hun weg naar schoolpraktijken; Nederlandse leerlingen participeren in vergelijking met leerlingen in andere landen weinig in democratische (oefen) praktijken op school. Gedeelde idealen en de mogelijkheid gezamenlijk ervaringen op te doen komen ook niet sterk tot uitdrukking in de bredere institutionele context waarin scholen functioneren; de verdeling over zeven verschillende leerwegen in het voortgezet onderwijs scheidt leerlingen al vroeg van elkaar.

De wetgever erkent dat er een risico bestaat dat de segregatie tussen scholen groter wordt. Ter geruststelling wordt erop gewezen dat de gevolgen de eerste vijf jaar zorgvuldig worden gemonitord. Als mocht blijken dat de segregatie groter wordt 'dan zal worden gekeken hoe kan worden bijgestuurd' (*Kamerstukken II* 2018/19,

p. 62). De Zweedse casus laat zien dat een periode van vijf jaar te kort is om de consequenties van een ingrijpende wijziging in het publieke bestel voldoende te kunnen overzien. Het grootste risico bestaat erin dat specifieke gearticuleerde belangen van hoogopgeleide ouders worden gehonoreerd ten koste van stilgezwegen belangen van andere ouders. Onder feitelijke of vermeende druk van potentiële initiatiefnemers van een nieuwe school verandert het krachtenveld. Schoolbesturen en scholen krijgen het straks nog moeilijker om, bijvoorbeeld omwille van gelijke onderwijskansen, brede en verlengde brugklassen aan te bieden als een deel van de ouders juist meer categorale scholen wil. De werking van de wet gaat in die zin inderdaad, zoals de toelichting schetst, veel verder dan het feitelijk oprichten van nieuwe scholen.

Mocht het parlement instemmen met het wetsvoorstel in zijn huidige vorm, dan is het zaak uitermate alert te blijven. Minister en Kamer doen er verstandig aan nu al na te denken over hoe de publieke doelen van onderwijs adequaat bewaakt kunnen worden, en hoe het onderwijs zijn rol als steunbeer van de samenleving kan vervullen.

Literatuurlijst

- R. Allen & R. Higham (2018) 'Quasi-markets, school diversity and social selection: Analysing the case of free schools in England, five years on', *London Review of Education*, 16 (2): p. 191-231. doi.org/10.18546/LRE.16.2.02.
- H. Amsing (2002) *Bakens verzetten in het voortgezet onderwijs, 1863-1920: gymnasium, h.b.s. En m.m.s. in onderwijssysteem, leerplan en geschiedenisonderwijs*. Academisch proefschrift. Delft: Eburon.
- E. Andersson, B. Malmberg & J. Östh (2012) 'Travel-to-school distances in Sweden 2000-2006: changing school geography with equality implications', *Journal of Transport Geography*, 23: p. 35-43.
- I.E. Arreman & A. Holm (2011) 'School as "Edu-business": Four "serious players" in the Swedish upper secondary school market', *Education Inquiry*, 2 (4): p. 637-657.
- S. Blom (1995) *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk. Tradities en recente ontwikkelingen in het onderwijs*. Academisch proefschrift. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- A. Böhlmark & M. Lindahl (2015) 'Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform', *Economica*, 82 (327): p. 508-551. Doi:10.1111/ecca.12130.
- R. Bronneman-Helmers (2011) *Onderwijs en Onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijssysteem (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Commissie Aanpassing Scholenbestand (Commissie Van Wieringen) (1994) *De school voor de samenleving. Vernieuwingen in de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en scholenbestand basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (Commissie Halsema) (2013) *Niet onwettig, wel onwenselijk*. Rapport vervolgonderzoek. Den Haag.
- Department of Education (2018). 'Open and pipeline lists'. Retrieved 22 August 2018. <https://www.gov.uk/>
- B. Eidhof, M. Van Houtte & M. Vermeulen (red.) (2016) *Sociologen over onderwijs. Inzichten, praktijken en kritieken*. Antwerpen/Apel-doon: Garant.
- E.B. Fiske & H.F. Ladd (2017) 'Self-governing schools, parental choice, and the need to protect the public interest', *Phi Delta Kappan*, 99 (1): p. 31-36.
- K.Y. Hansen & J.E. Gustafson (2016) 'Causes of educational segregation in Sweden: school choice and residential segregation', *Educational Research and Evaluation*, 22 (1-2): p. 23-44.
- P. Hennerdal, B. Malmberg & E.K. Andersson (2018) 'Competition and School Performance: Swedish School Leavers from 1991-2012', *Scandinavian Journal of Educational Research*, doi.org/10.1080/00313831.2018.1490814.

- R. Higham (2014a) 'Free schools in the Big Society: the motivations, aims and demography of free schools proposers', *Journal of Education Policy*, 29 (1): p. 122-139.
- R. Higham (2014b) 'Who owns our schools? An analysis of the governance of free schools in England', *Educational Management Administration & Leadership*, 42 (3), p. 404-422.
- B.T. Hinnerich & J. Vlachos (2017) 'The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations', *Labour Economics*, 47 (3) p. 1-14. Doi.org/10.1016/j.labeco.2017.03.009.
- F. Hirsch (1977) *Social limits to growth*. London: Routledge & Kegan Paul.
- A.O. Hirschman (1986) 'Exit and voice'. In: A.O. Hirschman. *Rival views of market society and other essays*. New York: Viking.
- E.H. Hooge (2013) *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Tilburg: TIAS Tilburg Universiteit.
- E.H. Hooge (2015) 'Onderwijs als verbindingspunt van gemeenschapsvorming', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 27 (4): p. 267-275.
- E.H. Hooge (2017) 'Vrijheid van onderwijs als ingewikkeld krachtenspel'. In: J. Heijmans & J. Christians (eds.) *The Dutch Way. Leren, lesgeven en leiderschap in het Nederlandse onderwijs*. Helmond: Uitgeverij OMJS.
- Inspectie van het Onderwijs (2015) *De staat van het onderwijs 2013/2014*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016) *De staat van het onderwijs 2014/2015. Technisch rapport deel 1: Onderwijskansen*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Kamerstukken II 2000/01, *Beleidsnotitie 'Naar een flexibeler scholenbestand'*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 25167, nr. 4.
- Kamerstukken II 2018/19, *Memorie van Toelichting bij Wet meer ruimte voor nieuwe scholen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 3505, nr. 3.
- D. Labaree (2011) 'Consuming the public school', *Educational Theory*, 61 (4): p. 381-394.
- H.M. Levin (1990) 'The theory of choice applied to education'. In: W.H. Clune & J.F. Witte (eds). *Choice and control in American education*. Volume I. London: The Falmer Press.
- C. Lubienski (2013) 'Privatising form or function? Equity, outcomes and influence in American charter schools', *Oxford Review of Education*, 39 (4): p. 498-513. Dx.doi.org/10.1080/03054985.2013.821853.
- C. Lubienski & S. Lubienski. (2014) *The public school advantage. Why public schools outperform private schools*. Chicago: The University of Chicago Press.
- A. Munniksma, A.B. Dijkstra, I. van der Veen, G. Ledoux, H. van de Werfhorst, G. ten Dam (2017) *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- E. Myrberg & M. Rosén (2006) 'Reading achievement and social selection in independent schools in Sweden: Results from IEA PIRLS 2001', *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50 (2): p. 185-205.
- NKSR/NPCS (Commissie Kuiper) (1994) *Scholenbestand en maatschappelijke pluriformiteit*. Den Haag/Voorburg: Nederlandse Katholieke Schoolraad/Nederlandse Protestants-Christelijke Schoolraad.
- Onderwijsraad (1996) *Richtingvrij en richtingbepalend*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010) *Boeddhisme als richting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012) *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013) *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017) *De leerling centraal? Een verkenning naar het centraal stellen van de leerling*.

- ling vanuit het perspectief van het publieke belang van onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018a) *Advies inzake aanvraag Tjalling Koopmans College Harderwijk*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018b) *Advies inzake de aanvraag van de Stichting voor Duurzaam Onderwijs: O3-Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018c) *Advies Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic and Cultural Development (OECD) (2012) *Education at a glance*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic and Cultural Development (OECD) (2015) *Education at a glance*. Paris: OECD.
- C.J. Pater (2008) *How the introduction of freedom of choice and independent schools influence the quality of education in Sweden*. Masterthesis. Groningen: University of Groningen.
- C.J. Pater (2015) 'Gepersonaliseerd leren geïmplementeerd: de casus Kunskapsskolan', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 27 (4): p. 276-285.
- R. Pawson & N. Tilley (1997) *Realistic evaluation*. London: SAGE Publications.
- K. Putters (2009) *Besturen met duivelselastiek*. Oratie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Regeerakkoord 2017-2021 (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. VVD, CDA, D66 en Christen-Unie.
- RMO (2011) *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- L. Rönnerberg (2017) 'From national policy-making to global edu-business: Swedish entrepreneurs on the move', *Journal of Education Policy*, 32 (2): p. 234-249.
- C.J.M. Schuyt (2006) *Steunberen van de samenleving*. Sociologische essays. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Skolinspektionen (2018) *Ansökningar att starta eller öka fristående skola. Läsåret 2019/20*. Stockholm: Skolinspektionen.
- M. van der Sluis, E.H. Hooge & S. Waslander (2017) *Krachtige koppels. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992) *Schoolkeuze en scholenplanning in het basisonderwijs*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014) *Verskil in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau & Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) *Gescheiden werelden*. Den Haag: SCP/WRR.
- M. Söderström & R. Uusitalo (2010) 'School Choice and Segregation: Evidence from an Admission Reform', *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112, no. 1, p. 55-76.
- J. Tolsma & M.H.J. Wolbers (2010) *Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- J. Tolsma & M.H.J. Wolbers (2010) *Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- A. Verger, C. Lubienski & G. Steiner-Khamsi (eds.) (2016) *The Global Education Industry*. New York City: Routledge.
- F.J. de Vijlder, D. Bakker & D. van den Blink (2014) *Innoveren achter de keukentafel. Een onderzoek naar de ontwikkeling van het technasium 2003-2013*. Dordrecht: Convoy.
- S. Waslander (2016a) 'Huisvestingsbeleid en nieuwe scholen. Over de noodzaak van een geografisch perspectief op onderwijs', *Beleid en Maatschappij*, 43 (4): p. 28-48. Doi.10.5553/BenM/138900692016043004003.
- S. Waslander (2016b) 'Gelijke onderwijskansen als maatschappelijke opdracht', *De Nieuwe Meso*, 3 (3): p. 8-14.
- S. Waslander, C.J. Pater & A.C. Glebbeek (Under review) *Motivatatie om (Latijn) te leren*.

De sociale grenzen aan maatwerk, flexibilisering en gepersonaliseerd leren.

S. Waslander & R. Bosman (1997) 'Sociale daling en onderwijs', *Beleid & Maatschappij*, 24(2): p. 74-84.

S. Waslander, R. Bosman & M. Crul (2005) *Onderwijs en sociale daling*. Groningen: Vakgroep Sociologie. [Eindrapport NWO-project nr 575 35 005].

S. Waslander & E.H. Hooge (2015). *Nieuwe toetreders in het onderwijs. Voorstudie op basis van wetenschappelijk onderzoek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

S. Waslander, E.H. Hooge, H.C. Theisens & C.J. Pater (2018) 'Steering in complex education systems: why similar aims can have dramatically different results'. *Journal of Education Policy*, doi: 10.1080/02680939.2018.1502895.

S. Waslander, C. Pater & M. van der Weide (2010) *Markets in education; an analytical review of empirical research on market mechanisms in education*, Education Working Paper No. 52. Paris: OECD.

A. West (2014). 'Academies in England and independent schools (fristående skolor) in Sweden: policy, privatisation access and segregation', *Research Papers in Education*, 29 (3): p. 330-350.

S. Wiborg (2013) 'Neo-liberalism and universal state education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980-2011', *Comparative Education*, 49 (4): p. 407-423.

C. Wikström & M. Wikström (2005) 'Grade Inflation and School Competition: An Empirical Analysis Based on the Swedish Upper Secondary Schools', *Economics of Education Review*, 24 (3), p. 309-322.