

De school van de burger

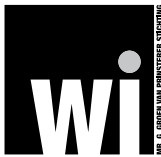
De school van de burger

Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving

Christelijk-sociaal 2030 • Deel 4

Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie

Jet Weigand-Timmer en Geert Jan Spijker (red.)



WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT
VAN DE CHRISTENUNIE



Buijten & Schipperheijn *Motief* - Amsterdam

Colofon

Eerste druk: november 2014

© 2014 Jet Weigand-Timmer en Geert Jan Spijker

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt en/of verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende en de uitgever.

ISBN 978-90-5881-812-6

Inhoud

Woord vooraf - <i>Jan Westert</i>	7
Inleiding - <i>Geert Jan Spijker</i>	9
Deel 1 De christelijk-sociale traditie en de ontwikkeling van de onderwijsvrijheid	19
Van het overheidsmonopolie naar een duaal onderwijsbestel - <i>Jurn de Vries</i>	21
Kader: Kappayne van de Coppello - <i>Jurn de Vries</i>	29
Van vernieuwing naar bezieling - <i>Tamme Spoelstra</i>	30
Kader: Hans Grosheide en de Mammoetwet - <i>Jet Weigand-Timmer</i>	40
Van verantwoording naar verantwoordelijkheid - <i>Jet Weigand-Timmer</i>	41
Kader: Onderwijsbeleid na de commissie-Dijsselbloem - <i>Joel Voordewind</i> ...	50
Terug naar onderwijs als vrije maatschappelijke praktijk - <i>Pieter Vos</i>	51
Kader: Wel of geen christelijke school? - <i>Jaap Wisse</i>	61
Wat kunnen we leren van andere landen? - <i>Simone Kennedy-Doornbos</i> <i>en Jet Weigand-Timmer</i>	62
Kader: De zestien schoolsystemen van Duitsland - <i>Nienke Rouw</i>	69
Deel 2 De actualiteit: onderscheiden verantwoordelijkheden en goed onderwijs	71
Laat succes het onderwijs niet bepalen - <i>Jan Hoogland</i>	73
Kader: 'Aan handen en voeten gebonden' - <i>Linda Stolk</i>	82
Toezicht op grote belangen - <i>Anne Bert Dijkstra en Arnold Jonk</i>	83
Kader: Thuisonderwijs - <i>Simone Kennedy-Doornbos</i>	91
Ouders en school: het roer moet om! - <i>Peter de Vries</i>	93
Kader: Ouderbetrokkenheid in de praktijk - <i>Marleen van der Kolk</i>	103
Overheid, identiteit en deugdelijkheid - <i>Jan Folkert Deinum, Mentko Nap</i> <i>en Henk Pol</i>	104
Kader: Professionalisering in het bestuur van scholen - <i>Wilhelm Kolkman</i> ...	113
Deel 3 Politiek perspectief op de onderwijsvrijheid	115
Alle onderwijs bijzonder - <i>Jan Westert</i>	117
Verwijzingen	128
Personalia	135

Woord vooraf

Sinds 1917 vormt artikel 23 van de Grondwet het fundament voor de inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel. Met de invoering van dit artikel werd de langdurige politieke strijd over de vrijheid van onderwijs beslecht. De schoolstrijd ging over de vraag of ouders voor hun kinderen eigen scholen mochten oprichten, zodat die onderwijs zouden krijgen dat aansloot bij de godsdienst of levensovertuiging die in de opvoeding centraal stond. De zogeheten ‘pacificatie’ leidde in 1917 tot de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Sindsdien zijn er talloze scholen van verschillende denominaties opgericht. Ouders richtten schoolverenigingen op en maakten zich sterk voor hun ‘school met de Bijbel’ naar protestants-christelijke, rooms-katholieke, reformatorische, gereformeerde, evangelische of andere snit. Zeventig procent van de scholen behoort momenteel tot het bijzonder onderwijs, dertig procent tot het openbaar onderwijs. Uiteraard gaat het stichten van een school niet zomaar. Daaraan zijn voorwaarden verbonden: er moet een bepaald aantal leerlingen worden bereikt en de overheid stelt kwaliteits- en deugdelijkheidseisen. Maar dat doet niet af aan het uitgangspunt dat het iedereen vrij staat een school te stichten naar de eigen levensvisie. Talloze schoolbesturen hebben, als vertegenwoordigers en eigenaren van de school, al van die vrijheid gebruik gemaakt.

Inmiddels is het maatschappelijk perspectief veranderd. Scholen en schoolbesturen zijn geprofessionaliseerd, voor de betrokkenheid van ouders worden aparte programma’s georganiseerd en de overheid bemoeit zich indringend en soms tot in detail met de kwaliteit, de opbrengst en de pedagogische opdracht van de school. Dat doet de vraag rijzen, van wie het onderwijs eigenlijk is. Deze bundel heet veelzeggend *De school van de burger*. De titel past bij het beeld van de participatiesamenleving, waarin een appel op de verantwoordelijkheid van de burger wordt gedaan. Maar ik beschouw de titel ook als een aanklacht tegen de alom aanwezige overheid en een te passieve samenleving, met veel ruimte voor overheidsbureaucratie en te weinig ruimte voor de onderwijsprofessional. Er is een kritische reflectie nodig. Onderwijs lijkt een zakelijke dienst geworden, waarin termen als ‘opbrengst’, ‘nut’ en ‘rendement’ de basis voor prestatie-indicatoren vormen en waarin vormende waarden op de achtergrond raken. Dat nutsdenken versmalt het onderwijs, zoals het ook de economische wetenschap versmalt, constateerde de Tsjechische econoom Tomas Sedlacek in zijn boek *De economie van goed en kwaad*. Hij schrijft:

‘Ons onderwijsstelsel leert ons nauwgezet te zijn, maar tegelijkertijd negeren wij de andere kant van de kennis, de cognitie zelf, het ontdekken van geheimen,

vluchtige inspiratie, open staan voor de Muzen, de verfijning en gevoeligheid van de geest. Dat is allemaal even belangrijk als de nauwgezette wetenschappelijke methode zelf. Zonder inspiratie, brandende vragen en enthousiasme voor een onderwerp ontdek je nooit wat.'

Onderwijs is een terrein, waar economische indicatoren de boventoon dreigen te voeren. Het onderwijs doet er goed aan de kritische reflectie van deze vooraanstaande econoom stevig te inhaleren.

Ouders en onderwijsprofessionals moeten het heft weer veel meer in eigen handen nemen. In de participatiesamenleving zoeken we naar meer ruimte voor de burger in plaats van meer verzorgingsstaatbureaucratie. In het onderwijs betekent dat meer ruimte voor de ouders, de leerlingen en studenten, de leraren en de docenten. Geen andere sector dan het onderwijs biedt zoveel – in de Grondwet verankerde – ruimte om die particuliere verantwoordelijkheid invulling te geven. In dit boek komt die stelling in verschillende bijdragen indringend tot u.

De bundel sluit af met een pleidooi om alle onderwijs bijzonder te maken. Dat past bij de 'eeuw van de burger'. Van de overheid verlangen we een bescheidener rol en van de burger een steviger rol om de grondwettelijke vrijheid te benutten, niet alleen om scholen te stichten, maar ook om ze in te richten vanuit de eigen levensvisie.

Het Wetenschappelijk Instituut dankt de schrijvers van deze bundel voor hun bijdragen. In het bijzonder geldt die dank Jet Weigand-Timmer en Geert Jan Spijker voor hun inzet en coördinerend vermogen om dit project in de steigers te zetten en succesvol af te ronden. We memoreren ook Remco van Mulligen voor zijn zorgvuldige eindredactionele toets.

Met deze onderwijsuitgave zet het WI een volgende stap in het project *Christelijk-sociaal 2030*, dat tot doel heeft het politieke denken van de ChristenUnie over sociaal-maatschappelijke vraagstukken te vernieuwen. *De school van de burger* sluit aan bij de strijd die vele ouders al meer dan een eeuw voeren voor het mogen oprichten en inrichten van eigen scholen op levensbeschouwelijke grondslag. In het maatschappelijk perspectief van de eenentwintigste eeuw is de veelomvattende opdracht tot vorming van kinderen vanuit een eigen levens- of pedagogische visie nog altijd zeer actueel.

Jan Westert

Voorzitter van het curatorium van de Mr. G. Groen van Prinstererstichting, het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie

Inleiding

Geert Jan Spijker

1. Opkomen voor de onderwijsvrijheid

Onderwijsvrijheid is een thema uit het hart van de christelijke politiek. Sterker nog, de christelijke politiek ontstond ooit als middel in de strijd voor een betere positie van christelijke scholen. Na meer dan een halve eeuw kwam er in 1917 een einde aan deze schoolstrijd en kregen openbaar en bijzonder onderwijs gelijke rechten. Binnenkort kunnen we vieren dat dit prachtige bestel honderd jaar bestaat. Tegelijk is vrijheid nooit een rustig bezit, ook de onderwijsvrijheid niet. Dat geldt niet alleen christelijke maar *alle* scholen.

Deze bundel is een pleidooi voor de vrijheid van onderwijs. Geen kritiekloos pleidooi in de zin van ‘scholen, docenten en ouders doen het altijd goed’. Wel een oproep om alle betrokken partijen de ruimte te geven om hun verantwoordelijkheid te nemen. De overheid heeft in dat opzicht een belangrijke rol, maar neemt nu teveel op haar bordje. Ze moet meer overlaten aan burgers, ouders en schoolbesturen. Bestuurlijke ruimte en loslaten vormen de kern van de onderwijsvrijheid. Dit vraagstuk behoeft aandacht, zeker in het licht van de huidige discussie over de ‘participatiesamenleving’, waarin opnieuw wordt gezocht naar gezonde verhoudingen tussen overheid en burgers. Een nieuwe manier van werken is bijvoorbeeld zichtbaar in de partnerschool in Heusden: een basisschool waar de leerstof met behulp van ouders op maat wordt aangeboden. Zulke schoolconcepten kunnen worden verbreed met andere partners, zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Deze bundel wil de onderwijsvrijheid koppelen aan de participatiemaatschappij en heeft daarbij een duidelijke boodschap: de school is van de burger. Dit impliceert een dubbele oproep: de overheid moet terughoudender zijn en de burger moet zijn betrokkenheid bij de school vergroten. Beide zijn cruciaal om onze zwaarbevochten onderwijsvrijheid nieuw leven in te blazen.

2. Redenen tot bezinning

Er zijn diverse redenen die uitnodigen tot een bezinning op artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs vastgelegd is. In de eerste plaats roept dit artikel kritiek op. Ritske van der Veen, directeur van de Vereniging van openbare scholen VOS/ ABB, is een van die criticasters.¹ Van alle

Grondwetsartikelen is dit volgens hem het eerste dat mag worden gewijzigd. Van der Veen vindt dat de organisatie van het onderwijsbestel op basis van denominatie achterhaald is. 'Schoolkeuze wordt tegenwoordig bepaald door de kwaliteit van en de nabijheid van de school en bijna nooit meer op grond van bijvoorbeeld de openbare, protestants-christelijke of rooms-katholieke grondslag.' Hij bepleit een modernisering van het bestel. 'Er zullen in dit bestel geen openbare, protestants-christelijke, rooms-katholieke of wat voor scholen dan ook meer zijn, maar alleen scholen die op grond van kwaliteit uitgaan van wederzijds respect en gelijkwaardige aandacht voor diverse godsdiensten en levensbeschouwingen.'

In de tweede plaats kwam de Onderwijsraad met het advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, dat warm onthaald is door de regering. Volgens de raad heeft artikel 23 alle vereiste eigenschappen om antwoord te geven op de complexe vraagstukken van deze tijd. Hij ziet geen aanleiding om het artikel te wijzigen of aan te passen. Een moderne uitleg volstaat. Om de waarde van het artikel te behouden, moet volgens de raad de interpretatie ervan worden verruimd – en dan met name de invulling van het begrip 'richting' in het artikel. Dit voorstel raakt de institutionele kant van het onderwijs. De politieke discussie over dit thema wordt op dit moment gevoerd.

Als derde moeten we vaststellen, dat artikel 23 op papier zeer ruimhartig vrijheid biedt, maar dat in de praktijk de overheid soms tot op detailniveau ingrijpt in de vormgeving van het onderwijs. De minister van Onderwijs gedraagt zich meer en meer als de superbestuurder van de scholen. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de autonomie en het eigenaarschap van zelfstandige schoolbesturen. De commissie-Dijsselbloem stelde in 2008 vast dat de overheid verantwoordelijk is voor het *wat* en de scholen voor het *hoe*. Maar legt artikel 23 niet bovenal vast dat ouders de ruimte hebben om vrij van staat en economie onderwijs vorm te geven.² Gaan zij niet primair over zowel het *wat* als over het *hoe*?

Pesten

Een recent voorbeeld betreft het probleem van pesten. Dat probleem is op veel scholen kennelijk zo groot, dat de overheid graag een grote vinger in de pap wil hebben bij de bestrijding ervan. Volgens bijzonder hoogleraar onderwijsrecht Paul Zoontjens treedt de overheid in de pedagogische autonomie van scholen, door zich zo direct te bemoeien met hun vrijheid om zelf te bepalen op welke manier zij pestgedrag willen aanpakken. De liberale(!) staatssecretaris Sander Dekker wil niet alleen het 'wat' bepalen, maar ook het 'hoe'. Hiermee doorbreekt de overheid 'een sinds 1848 bestaande terughoudendheid', aldus Zoontjens.²

Tot slot raakt het vraagstuk van de onderwijsvrijheid direct aan de – eerdergenoemde – discussie over de participatiesamenleving. De politiek wil dat burgers zich actiever opstellen en minder naar de overheid kijken. Tot nu toe richt dit debat zich vooral op zorg en welzijn. Het debat kan en moet echter breder worden getrokken. Het gaat om een fundamentele heroverweging van de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Te lang hebben overheid en markt de boventoon gevoerd. Nu gaat het erom de juiste balans weer te zoeken, met meer aandacht voor mogelijkheden en verantwoordelijkheden van burgers. Het is daarvoor nodig om meer vrijheid te geven aan deze burgers, op allerlei terreinen. De overheid lijkt daarbij tegenstrijdig te handelen. Enerzijds wil ze de samenleving op allerlei vlakken de ruimte bieden en oproepen om initiatief te tonen, maar anderzijds knijpt ze de onderwijsvrijheid en de daarbij horende ruimte voor diversiteit en keuzevrijheid af. Is het niet vreemd dat de overheid de ruimte beperkt voor gemeenschappen om in het onderwijs hun eigen inspiratiebronnen voor het goede leven over te dragen? Dat staat haaks op de huidige, ook door dit kabinet gepropageerde, beweging. Niet voor niets kiest de Onderwijsraad voor de term *maatschappelijk* perspectief.³

Wat regelt Artikel 23 Grondwet?

Artikel 23 ordent, reguleert en begrenst de macht van de overheid waar het gaat om onderwijs. Het artikel kent drie kenmerkende aspecten.

1. Het stelt het openbare en bijzondere scholen financieel en kwalitatief aan elkaar gelijk in het zogenaamde *duale* bestel. Openbare scholen gaan uit van de overheid en moeten levensbeschouwelijk neutraal zijn. Bijzondere scholen, met een specifieke levensbeschouwelijke visie, komen voort uit particulier initiatief.
2. Het biedt ouders de mogelijkheid om een school naar eigen *richting* te stichten en te kiezen, die uitdrukking geeft aan onderwijs overeenkomstig de eigen levensovertuiging. De Hoge Raad verstaat onder vrijheid van richting ‘een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een welbepaalde godsdienstige overtuiging’.⁴ Het bijzonder onderwijs kan protestants-christelijke, rooms-katholiek, gereformeerd, reformatorisch of evangelisch zijn, maar ook islamitisch, joods of algemeen-bijzonder.
3. Scholen hebben vrijheid van *inrichting*. Daarbij gaat het over de vrijheid van het bestuur om te kiezen voor een bepaalde onderwijskundige-pedagogische visie, de vrijheid om de schoolorganisatie naar eigen inzichten vorm te geven. De overheid stelt wel deugdelijkheidseisen.

3. Christelijk-sociale visie

De beweging naar een participatiesamenleving sluit aan bij de christelijk-sociale traditie. De christelijke traditie kent een typerende mensvisie: God schiep de mens naar zijn evenbeeld en heeft de mens lief. Dat betekent dat ieder mens waardevol is. De waarde van iemands leven hangt niet af van prestaties, afkomst, werk, et cetera. De mens is geroepen om de aarde in cultuur te brengen en zijn talenten te benutten. Hoe elk mens dat doet is sterk cultuur bepaald. Van belang is dat mensen verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen leven en hieraan naar behoren invulling geven.

Mens-zijn is ook leven in relaties. Mensen zijn geroepen elkaar lief te hebben en tot het doen van het goede. Dat lukt geregeld, maar niet altijd. De mens heeft ook een diepe neiging tot kortzichtig, zelfzuchtig gedrag. Vorming binnen het gezin en andere verbanden blijkt hard nodig. De samenleving kent allerlei verbanden die naast elkaar bestaan met eigen taken en verantwoordelijkheden – zoals gezin, bedrijfsleven, school, staat. Het is belangrijk dat de eigen aard van elk verband overeind blijft en gerespecteerd wordt. Kinderen worden in de kring van het gezin opgevoed. Voor de opvoeding zijn allereerst de ouders van het kind verantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid hebben zij niet van de overheid ontvangen, maar van God. De overheid moet zich daar in beginsel niet mee bemoeien.

Een christelijk-sociale visie begint dus niet bij de overheid, maar bij de samenleving, waar mensen samen leven en initiatieven ontplooiën – zoals kinderen krijgen, opvoeden en vormen. De overheid is echter wel onmisbaar in deze wereld. Zij heeft tot taak het publieke leven te ordenen, onrecht te bestrijden en randvoorwaarden scheppen om het leven te laten bloeien. Zo mag de overheid nooit tegenover de participatiesamenleving worden geplaatst, zij zijn beide pijlers onder de ‘coöperatiemaatschappij’, waarover het Wetenschappelijk Instituut eerder schreef. Samenwerking vanuit eigen verantwoordelijkheden is het devies. Zo heeft de overheid nadrukkelijk ook een taak in het onderwijs.

4. Identiteit en kwaliteit

De huidige vrijheid en (ruimte voor) diversiteit in het onderwijs passen goed in de zojuist beknopt neergezette christelijk-sociale visie. Initiatieven van burgers verdienen de ruimte en dat zal leiden tot een grote diversiteit aan verbanden en instituties. Mensen zijn nu eenmaal verschillend, onder andere op levensbeschouwelijk en pedagogisch gebied. De overheid is nooit neutraal en stuurt altijd een bepaalde kant op. Ze moet daarom terughoudend zijn en de geestelijke vrijheid van haar burgers respecteren. Onderwijs is evenmin neutraal

en heeft enorme impact op een kinderleven. Of het nu openbaar of bijzonder onderwijs betreft: het is altijd waardengeladen. Ouders moeten het recht houden om hun kinderen op te voeden en te scholen in overeenstemming met hun diepste overtuigingen.

De overheid is echter wel betrokken op het onderwijs en moet in het bijzonder waken over de deugdelijkheid ervan. Vrijheid en kwaliteit staan niet los van elkaar. De antirevolutionaire jurist Jan Terpstra beschreef in 1928 in sterke bewoordingen dat onderwijsvrijheid niet alleen negatief gericht is tegen de inmenging van buitenaf:

‘Er is met “vrijheid van onderwijs” wel eens bedoeld, dat de staat aan het onderwijs geen enkelen band mag aanleggen, dat hij het geheel zich zelf dient over te laten. (...) Hoe meer de staat zich van het terrein van het onderwijs terugtrekt, hoe beter het is. Deze opvatting van de “vrijheid van onderwijs”, die vroeger en later haar verdedigers gevonden heeft, is de onze *niet*. Niet elke band is in strijd met de vrijheid. De spoorrails belemmeren de vrijheid van den spoortrein niet en het wegsnoeien van wilde loten is noodzakelijk voor het welzijn van den vruchtboom. *De groote vraag is slechts, of het onderwijs zich volkomen naar zijn eigen aard kan ontwikkelen en of de staat die vrijheid niet belemmert* (cursivering, GJS). Dat b.v. de overheid zekere eischen stelt aan de bekwaamheid der onderwijzers, behoeft op zich zelf aan de vrijheid van het onderwijs niet te kort te doen. Zij laat toch ook – en terecht – niet aan ieder toe, zich als geneesheer te vestigen? Zij waarborgt door haar keurmerk het gehalte van gouden en zilverwerken. Meer dan goud en zilver staat echter bij het onderwijs op het spel!’⁵

Ook vandaag de dag blijft de vraag van belang: wat is goed onderwijs wie bepaalt dat? Deugdelijkheidseisen zijn steeds verder opgerekt en de overheid heeft een behoorlijke greep gekregen op ons onderwijs. Deugdelijkheid is steeds meer geïnterpreteerd als kwaliteit. De school moet voldoen aan een flinke lijst eisen, hetgeen de vrijheid van inrichting beperkt. Bijzonder hoogleraar onderwijsrecht Andries Postma wees al in 1992 op een ‘kwalitatieve verandering in de regelgeving: het wordt voor scholen moeilijker hun eigen pedagogische concept te realiseren. De belangrijkste instrumenten worden door de overheid in eigen hand gehouden.’ Hij bedoelde daarbij met name de door de overheid vastgestelde kerndoelen.⁶

Ruimte voor identiteit en kwaliteit zullen in deze bundel telkens terugkomen. We richten ons met name op Primair en Voortgezet Onderwijs. In het eerste deel van de bundel ligt het accent op de christelijk-sociale traditie en de historische ontwikkeling van de onderwijsvrijheid, in het tweede deel op de actualiteit en in het derde deel de vraag wat nodig is voor de toekomst. De artikelen worden afgewisseld met korte bijdragen van mensen die op uiteenlopende manieren actief betrokken zijn bij het onderwijs en hun ervaring daarmee delen.

5. Opzet bundel (1)

De christelijk-sociale traditie en de ontwikkeling van de onderwijsvrijheid

Wanneer we nadenken over ons onderwijsbestel is het goed om stil te staan bij hoe dit zich historisch heeft ontwikkeld. Die ontwikkeling heeft voor een belangrijk deel tussen 1848 en 1917 plaatsgevonden, zoals **Jurn de Vries** in zijn bijdrage beschrijft. Tot 1848 was onderwijs algemeen-christelijk. Dat wil zeggen: christelijk, met als beperking dat niemand mocht worden gekwetst en dat er geen leerstellingen verkondigd mochten worden. De vader van de christelijke politiek, mr. G. Groen van Prinsterer, vond dat te mager. Hij zei: 'Het stelsel berust nu in feite op algemene ongelovigheid en onverschilligheid.' Groen wilde daarom eigen scholen, vanuit het idee dat er een onverbreekbare band tussen geweten, geloof en onderwijs is. In 1848 werd het overheidsmonopolie vervangen door een duaal bestel van openbaar en bijzonder onderwijs. Er was een schoolstrijd nodig tot 1917 om er voor te zorgen dat het bijzonder onderwijs niet alleen formele rechten had maar ook ging beschikken over voldoende geld. Men mocht zelf gaan beslissen over leermiddelen en de aanstelling van onderwijzers, maar het was aan de overheid om eisen van deugdelijkheid te stellen. De Vries: 'Over de vraag waar de grens ligt tussen bewaking van de kwaliteit en de eerbiediging van de vrijheid, is nadien nog heel wat gediscussieerd.'

Al heette het onderwijs bijzonder, de overheid vond het niet altijd makkelijk om de eigen verantwoordelijkheid van scholen te honoreren. Vooral in de periode na de Tweede Wereldoorlog nam de overheidsinvloed enorm toe, zo beschrijft **Tamme Spoelstra** in zijn bijdrage. Die overheidsinvloed was nodig om de kwaliteit van het onderwijs op peil te brengen. Grote vernieuwingen en aanpassingen volgen, eerst vooral organisatorisch, in de jaren zeventig ook meer inhoudelijk. De overheid wilde via het onderwijs emancipatie en gelijkheid bevorderen. Daarna begint er een zakelijke wind te waaien: economie en pragmatiek bepalen onderwijsland. Spoelstra constateert een verenging: het onderwijs wordt te doelgericht, te veel gericht op resultaten. Hij sluit zijn overzicht af met een pleidooi voor een bredere kijk op onderwijs. Het gaat niet alleen om taal en rekenen, maar ook en vooral om vorming – een boodschap die in deze bundel regelmatig zal terugkeren. Daarvoor is wel een terughoudende overheid nodig, want scholen hebben ruimte nodig om hun eigen onderwijs in te richten.

In de loop van de geschiedenis bleek steeds het belang van verschillende politieke visies. Van de linkse, idealistische Den Uyl tot een meer (neo)liberale zakelijke benadering: ieder liet eigen waarden doorwerken in onderwijsbeleid. **Jet Weigand-Timmer** beschrijft in haar bijdrage wat typerend is voor die

verschillende visies en in het bijzonder hoe die door verschillende politieke partijen vandaag concreet worden verwoord. Ze sluit af met een pleidooi voor een relationele benadering, van onderscheiden verantwoordelijkheden: overheid, blijf bij je leest! Onderwijs is primair iets van de ouders, van de samenleving.

Die relationele benadering kenmerkt het christelijk-sociale denken over onderwijs, zo stelt **Pieter Vos**. Hij betoogt dat we weer terug moeten naar onderwijs als vrije maatschappelijke praktijk. Al sinds de middeleeuwen kent de christelijke traditie een visie op de samenleving met veel ruimte voor eigen initiatief in de diverse levenssferen. In deze traditie valt de school allereerst onder de verantwoordelijkheid van de ouders. Zij kunnen scholen oprichten in overeenstemming met hun geloof. Dat heeft dus in beginsel niets te maken met de verzuiling, maar met een fundamentele visie op de verhouding tussen overheid en samenleving, een visie waarin een grote diversiteit aan verbanden is en waarin burgers verantwoordelijkheid nemen en dus ook vrijheid hebben om scholen op te richten en in te richten. Daarnaast gaat Vos in op het richtingbegrip dat zo'n centrale rol speelt in de discussie van onderwijsvrijheid. Is het systeem niet versteend door zich te richten op de vanouds dominante denominaties? Vos ziet een uitweg via een open richtingbegrip.

Als afsluiting van het eerste deel werpen we een blik over de grens. Nederland kent een prachtig en uniek stelsel met zijn gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs. Kunnen we iets leren van andere landen? En hoeveel heeft Nederland nog te zeggen over het eigen beleid? **Jet Weigand-Timmer** en **Simone Kennedy-Doornbos** laten zien hoezeer ons onderwijs beïnvloed wordt door internationale afspraken en testen (Pisa, Bolognaproces). Vervolgens kijken ze naar drie landen (de VS, Duitsland en Finland) die regelmatig worden aangehaald als voorbeelden voor het Nederlandse onderwijs.

6. Opzet bundel (2)

Actualiteit en toekomstperspectief

Wie kijkt naar de actualiteit ziet dat de onderwijsvrijheid als principe door velen wordt gekoesterd, maar dat veel vragen openblijven: wat is goed onderwijs eigenlijk en wie bepaalt dat? Volgens **Jan Hoogland** wordt onderwijskwaliteit momenteel teveel bepaald door streven naar succes. Centraal moet echter staan de vraag: beantwoordt het onderwijs aan zijn bedoeling? Goed onderwijs is een open concept, en vereist een voortdurend gesprek tussen mensen die daadwerkelijk met het onderwijs te maken hebben. Dat is niet gemakkelijk. Veel eenvoudiger is het om cijfers en opbrengsten als maatstaf te hanteren en ons te verschuilen achter bureaucratie en regels. Dat scheelt een hoop gedoe en ingewikkeld gediscussieer. Deze 'bureaucratische' benadering werkt echter

De school van de burger

veel onvrede in de hand, ook bij docenten. Het goede is namelijk niet te meten. Hoogland benadrukt: meten mag, maar doe dat binnen het kader van het gezamenlijke gesprek over kwaliteit, goed onderwijs en het goede leven.

Van primair belang bij dat gesprek is uiteraard de relatie tussen ouders en school. **Peter de Vries** maakt zich zorgen over die verhouding. Er is een betere afstemming nodig en meer wederzijdse betrokkenheid, om de doelstellingen van de school te bereiken: goed onderwijs en de vorming van kinderen. Maar wat kunnen scholen van ouders verwachten? De Vries benadrukt dat ouders altijd ouders blijven – opvoeders dus – en niet moeten worden beschouwd als ‘educatieve partners van de school’, evenmin als consumerende klanten. Het gaat om heldere verwachtingen en oog voor onderscheid in verantwoordelijkheid.

Een belangrijk aandachtspunt bij het thema onderwijsvrijheid is de rol van de inspectie. Veel wordt er geklaagd over een teveel aan toezicht en een te weinig aan ruimte voor docenten. **Anne Bert Dijkstra** en **Arnold Jonk** constateren dat er door de tijd heen verschillen zijn in de verdeling van verantwoordelijkheden: dan weer is er meer centrale sturing, dan weer meer autonomie. Op dit moment is er veel kritiek op de sterke nadruk op toetsing in het onderwijsveld. Daarom is er nu een beweging zichtbaar van sturing op output naar een meer procesgeoriënteerde benadering waarin het accent ligt op schoolverbetering. Zo zoeken toezichthouders naar een nieuw evenwicht tussen de door hen uitgevoerde externe evaluatie en de interne evaluatie door de scholen zelf. Bij toezicht speelt het begrip ‘kwaliteit’ een grote rol. De definitie van kwaliteit hangt af van de betrokkenen en de context, van ieders visie op het goede leven, en moet onderwerp zijn van een maatschappelijk debat. Het overheidstoezicht op de kwaliteit moet zoveel mogelijk voor alle partijen aanvaardbaar zijn. Dijkstra en Jonk schrijven hierover: ‘Kort gezegd: aan de “voorkant” bepalen veld, samenleving en parlement wat onder kwaliteit moet worden verstaan, en de toezichthouder ziet er ‘aan de achterkant’ op toe in welke mate dit wordt gerealiseerd.’ Cruciaal bij toezicht zijn vertrouwen en gezag, als resultaat van opstelling van alle partijen in het onderwijs.

Wederzijds vertrouwen is geen vanzelfsprekendheid in het onderwijsveld. **Jan Folkert Deinum**, **Mentko Nap** en **Henk Pol** constateren bij de overheid een verstikkende bemoeizucht en een groot gebrek aan vertrouwen in leraren en schoolbesturen. Formeel zijn er in het onderwijs weliswaar allerlei vrijheden, maar wat is er in de praktijk van over? Zowel de stichting, als de richting en inrichting van scholen zijn aan vele voorwaarden gebonden. De auteurs stellen dat de invloed van de inspectie en de lokale politiek aan deze situatie bijdraagt. Ga het onderwijsbeleid niet decentraliseren! Evenals Vos zien de auteurs dat identiteit breder is dan geloofsovertuiging: iedere school heeft een identiteit, een geest die de hele school doortrekt. Neutraliteit bestaat niet. De overheid

heeft een belangrijke taak bij het bewerkstelligen van deugdelijk onderwijs, maar gaat daarbij op tal van punten over de schreef. De auteurs eindigen hun artikel met een oproep tot revitalisering van de onderwijsvrijheid.

Jan Westert sluit de bundel af met het formuleren van een christelijk-sociale politieke visie (deel 3). Hij kiest niet voor een defensieve benadering ter verdediging van het bestaande bestel naar artikel 23, maar wil dit artikel op termijn actualiseren door alle onderwijs bijzonder te maken. Op die manier kan diversiteit optimaal recht worden gedaan. Het duale onderwijsbestel van openbaar en bijzonder onderwijs heeft zijn beste tijd gehad. Dat bestel paste bij de verzuilde samenleving. Tegelijkertijd hebben we onderwijs nodig dat – blijkens het genoemde maatschappelijk perspectief – divers is en in vrijheid kan worden vormgegeven. Een stelselwijziging die leidt tot ‘alle onderwijs bijzonder’ biedt daartoe de beste garantie.

7. Slot

‘Ik denk wel eens, dat wij te weinig beseffen hoe belangrijk schoolboeken zijn.’ Zo begint C.S. Lewis zijn indringende rede *De afschaffing van de mens*. Wat op school geleerd wordt, wat een mens van jongs af aan meekrijgt, dat beïnvloed diegene voor de rest van zijn leven. Docenten en schoolboekenschrijvers hebben een grote verantwoordelijkheid richting het kind. Lewis: ‘Wat zij in zijn gedachten planten is geen theorie, maar een vooronderstelling, die hem tien jaar later, als een onbewust denkbeeld van lang vergeten oorsprong, partij doet kiezen in controverses waarvan hij het controversiële nooit heeft leren zien.’⁷ Kortom: onderwijs beïnvloedt mensen, vormt nieuwe generaties, stuurt ze een kant op en is dus nooit neutraal. Vaak hebben we dat niet in de gaten. Daarom is het nodig scherp te blijven op dit punt. Wat geven we mee en wat willen we meekrijgen? Het is hoog tijd voor bezinning op de toekomstbestendigheid en (in)richting van ons unieke onderwijsbestel.

Deel 1

De christelijk-sociale traditie en de
ontwikkeling van de onderwijsvrijheid

Van het overheidsmonopolie naar een duaal onderwijsbestel

Jurn de Vries

In dit artikel wordt beschreven hoe uit de eenheidsschool aan het begin van de negentiende eeuw het duale stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs is ontstaan. Voor de vrijheid van onderwijs is een lange strijd gevoerd, met als bekroning de financiële gelijkstelling na de grondwetsherziening van 1917.

I. Inleiding

Het Nederlandse onderwijs wordt gekenmerkt door een duaal stelsel. Er zijn openbare scholen, bestuurd door of namens de overheid en algemeen toegankelijk, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, en daarnaast bijzondere scholen, bestuurd door een private rechtspersoon en vaak met een godsdienstige overtuiging als basis voor het onderwijs. Dat stelsel werd principieel gevestigd in de Grondwet van 1848. De beide soorten scholen kregen gelijke rechten in de Grondwet van 1917. Maar daar is veel strijd aan voorafgegaan.

In de noordelijke Nederlanden, die in de zestiende eeuw een onafhankelijke republiek waren geworden, waren op het gebied van het onderwijs wereldlijk en geestelijk gezag met elkaar verstrengeld.¹ De synode van Dordrecht (1618-1619) bepaalde in artikel 21 van haar Kerkorde dat de kerkenraden overal zouden toezien, dat er goede schoolmeesters zijn, die kinderen niet alleen onderwijzen in lezen, schrijven, talen en vrije kunsten, maar ook in de godzaligheid en de Catechismus. Tegelijk deed deze synode een beroep op de plaatselijke overheden om te zorgen voor een goede bezoldiging van de schoolmeesters, om verkeerde leerboeken te weren en om toezicht te houden. Aan de Staten-Generaal werd gevraagd een goede schoolorde op te stellen.² Openbaar onderwijs was toen in de praktijk gereformeerd onderwijs.³

De inval van de Fransen in 1795 maakte hieraan een eind. In de Bataafse Republiek werden kerk en staat gescheiden, ook op het terrein van het onderwijs. In 1806 werd een 'Wet voor het lager schoolwezen en onderwijs in de Bataafsche Republiek' uitgevaardigd, die aan de overheid het monopolie op het geven van onderwijs toekende. Artikel 22 van deze wet bepaalde dat alle schoolonderwijs zodanig moest worden ingericht dat de kinderen opgeleid werden tot alle maatschappelijke en christelijke deugden. Bijbelse verhalen mochten wel

worden verteld, maar dan zo dat niemand, of hij nu gereformeerd, rooms-katholiek of joods was, daaraan aanstoot kon nemen.⁴ Na het herstel van de Nederlandse soevereiniteit nam koning Willem I bij Souverein Besluit van 20 maart 1814 deze wet over.

2. School zonder de Bijbel

In de praktijk was in dit systeem de Bijbel op Nederlandse scholen een verboden boek. Een schoolmeester die toch de Bijbel gebruikte, kon rekenen op een standje. Ds. L.J. Hulst⁵ vertelt in zijn memoires *Drie en zestig jaren prediker* over zijn schooltijd in Oudleusen, dat er eens een schoolopziener binnenkwam, die een Bijbel zag liggen en toen tegen de meester zei: ‘Meester, wat vind ik hier? Een Bijbel in de school? Weet gij niet dat de Wet zulks verbiedt, omdat dit andersdenkenden krenkt?’⁶

De schoolmeester mocht geen leerstellig onderwijs geven. Wel stond in het bij deze wet behorende Reglement een bepaling die het voor de Hervormde Kerk en andere godsdienstige genootschappen mogelijk maakte op de openbare school onder eigen verantwoordelijkheid godsdienstonderwijs te geven aan de kinderen van wie de ouders dat wensten.⁷ Een dergelijke bepaling komt tot vandaag voor in onze onderwijswetten.⁸

Het geven van privaat onderwijs was weliswaar niet verboden, maar wie onderwijs wilde geven aan kinderen uit verschillende gezinnen tegelijkertijd, had daarvoor een vergunning van het plaatselijk bestuur nodig.⁹ Die vergunning werd vrijwel nooit gegeven, zeker niet als ze werd gevraagd wegens godsdienstige bezwaren tegen de gemeentelijke school. De overheid wenste geen afscheiding van de gemengde scholen in de vorm van een nieuwe school van een specifieke gezindheid. Dat zou afwijken van het grondbeginsel van waaruit het lager onderwijs steeds is bestuurd, aldus het gemeentebestuur van Axel in zijn motivering van de afwijzing van een vergunning voor een school voor de Afscheidenen.¹⁰ Wie zonder vergunning een school begon, kreeg onmiddellijk met de autoriteiten te maken. Zo werd de eerste school van de Afscheidenen, in 1834 in Smilde opgericht, al na een week op last van de overheid gesloten. Er zijn slechts enkele gevallen geweest waarin aan de Afscheidenen zo’n vergunning werd verleend: voor een diaconieschool in Amsterdam in 1840 (dat bespaarde de overheid geld, want het betrof hier ouders die het schoolgeld niet konden betalen!) en in 1845 voor een school in ’s-Hertogenbosch. Na de invoering van de Grondwet van 1848 werd dit geleidelijk anders,¹¹ totdat bij de wet van 1857 de vergunningsplicht verviel.

Voor wie er bezwaar tegen had zijn kinderen naar de gemeentelijke school te sturen, bleven als enige mogelijkheden over: hun zelf huisonderwijs geven of hen geen onderwijs laten volgen. Er gold toen immers nog geen leerplicht.

Van het overheidsmonopolie naar een duaal onderwijsbestel

Tot het eerste was lang niet iedereen in staat; van het tweede beseften men de grote nadelen. Wel stond het aan predikanten vrij om aan kinderen uit hun gemeente catechisatie te geven, maar als het gerucht ging dat daar ook lezen en schrijven werd onderwezen, stond al gauw de schoolopziener op de stoep.¹² In de periode vóór de Grondwet van 1848 werd de term ‘openbaar onderwijs’ gebruikt voor alle onderwijs dat aan kinderen uit meerdere gezinnen gegeven werd, dus in tegenstelling tot huisonderwijs. Volgens een Koninklijk Besluit van 27 mei 1830 werd openbaar onderwijs gegeven:

1°. in instellingen, welke door de zorg van het algemeen bestuur of van provinciale of plaatselijke besturen zijn opgericht of door dezelve, hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk, onderhouden worden;

2°. in instellingen, welke door bijzondere personen opgericht en door hen buiten bezwaar van eene openbare kas onderhouden worden, en

3°. door personen, hun beroep makende van het geven van onderwijs aan leden van onderscheidene huisgezinnen.’

Voor de categorieën 2 en 3 was dus een vergunning nodig. Nog in 1846 schreef een commissie van de Tweede Kamer:

‘Het artikel der Grondwet handelt van het *openbaar* onderwijs; deze benaming is hier van zeer ruimen omvang; zij omvat niet alleen dat onderwijs hetwelk van staatswege en geheel of gedeeltelijk op kosten van den Staat of der gemeenten gegeven wordt, maar zij begrijpt alle onderwijs, welk volgens de bestaande wettelijke verordeningen aan het staatstoezicht is onderworpen.’¹³

Pas nadat in de Grondwet van 1848 de vrijheid van onderwijs was vastgelegd, kregen in artikel 3 van de Lager-Onderwijswet van 1857 de termen ‘openbaar’ en ‘bijzonder’ onderwijs de betekenis die ook heden ten dage nog gangbaar is.¹⁴

3. Bezwaar tegen een godsdienstloze school

Waarom hadden de Afscheidenen – evenals trouwens de rooms-katholieken – zoveel moeite met het overheidsmonopolie op het lager onderwijs en getroostten zij zich grote inspanningen om tot ‘eigen’ scholen te komen? Omdat zij ervan overtuigd waren dat hun kinderen geestelijk ernstig tekort zouden komen, als bij het schoolonderwijs dat zij ontvingen, de Bijbel een gesloten boek zou blijven. De wet sprak weliswaar over onderwijs in maatschappelijke en christelijke deugden, maar, zo vroeg men, er bestaat toch geen christelijke zedekunde zonder christelijk geloof? Volstaat een uurtje geloofsleer verzorgd door de kerk? Het afgescheiden tijdschrift *De Reformatie* schreef in 1840: ‘Eén

uur in de week is niet voldoende, om de kinderen in de leerstellige waarheden van de godsdienst te onderwijzen, wanneer het geheele dagelijksche onderwijs niet dezelfde godsdienstige strekking heeft'.¹⁵

Ouderling (en later predikant) Dirk Hoksbergen uit Wilsum schreef in 1835 in een in druk uitgegeven brief aan ds. Hendrik de Cock, dat de ouders door de heersende geest der eeuw gedwongen werden 'om het kroost, ons van God gegeven, aan dien MOLOCH op te offeren, maar de Heere beware mij en ve-len mijner Landgenooten hiervoor'.¹⁶ Dat dreef hen om al het mogelijke en onmogelijke te proberen om tot eigen scholen te komen, ook al moest men de kosten daarvan geheel zelf dragen, terwijl intussen het schoolgeld voor de gemeentelijke school doorliep – want dat moest ook betaald worden als de kinderen niet kwamen.

Guillaume Groen van Prinsterer deelde die kritiek. In zijn *De maatregelen tegen de Afgescheidenen aan het staatsregt getoetst* schreef hij dat wie allen gelijk wil stellen – zoals op de gemeentelijke openbare scholen – allen kwetst. Aan de billijke wens van elk die prijs stelt op onderwijs in geloofswaarheden, wordt niet voldaan door onderwijs te geven dat, hoewel niet leerstellig, stellig tegen elke geloofsleer is gericht, en ook niet door vast te houden aan een stelsel dat, in plaats van een gemeenschappelijk geloof, op algemene ongelovigheid en onverschilligheid berust.¹⁷

De roep om vrijheid van onderwijs werd dus steeds sterker. Zo werd in 1840 in het blad *De Reformatie* betoogd dat het er nu op aankomt dat de grondwettelijke bevoegdheden van de Hoge Overheid in overeenstemming worden gebracht 'met de onvervreembare regten van ouders, om hunne kinderen naar de godsdienstige overtuiging huns gewetens op te voeden en te doen onderwijzen'.¹⁸

Nu stonden de Afgescheidenen daarin niet alleen. De conservatieve politicus Gijsbert Karel van Hogendorp (1762-1834) noemde in een van zijn geschriften de vrijheid van het openbaar onderwijs (in de toen gangbare ruime betekenis!) 'een natuurlijk recht', net als de vrijheid van spreken en van de drukpers. Hij stelde dan ook dat naast het door de regering ingestelde openbaar onderwijs elke ingezetene 'de vrijheid heeft en het regt bezit om in het openbaar te onderwijzen, behoudens zijne verantwoording aan de gewonen regter, zoo als bij de drukpers en alle andere handelingen; dat elke ingezetene even zoo de vrijheid en het regt behouden heeft om zijn kinderen zoodanig openbaar onderwijs te laten genieten als hij verkiest (...) In zoo verre als deze grondwettige vrijheden van de Nederlander verkort zijn geworden is de Grondwet geschonden'.¹⁹

Maar terwijl Van Hogendorp dit baseerde op de leer van de natuurlijke rechten, zat het bij de Afgescheidenen dieper. Bij de doop van hun kinderen hadden zij zich verplicht die kinderen te laten onderwijzen in de gereformeerde leer. Het kunnen voldoen aan die plicht was voor hen een wezenlijk element van de vrijheid om God te dienen naar zijn Woord. Vrijheid van onderwijs was

Van het overheidsmonopolie naar een duaal onderwijsbestel

in hun ogen niets anders dan godsdienstvrijheid ten aanzien van de kinderen. Zo zag ook Groen van Prinsterer het:

‘Vrijheid van geweten, vrijheid van godsdienstoefening, vrijheid van onderwijs, hiertusschen is een onverbreekbare band. Eerst dan wordt die miskend, wanneer men in de geloofsleer, in plaats van den grondslag van het onderwijs en de ziel der opvoeding, slechts een op zich zelf staand gedeelte van het onderrigt ziet, hetwelk aan de deskundigen, de leeraars der gezindheden, overgelaten en voegzaam in één uur 's weeks afgedaan wordt.’²⁰

En toen zeven hervormde Haagse heren, onder wie Groen van Prinsterer, in 1842 een adres richtten aan de Hervormde Synode om die op te roepen tot handhaving van de gereformeerde leer, klaagden zij in dat adres ook over het bederf van de scholen en smeekten de synode om de strijd op te nemen voor de vrije christelijke school.²¹ Van de synode kwam deze vrijheid echter niet. Het was de liberaal geïnspireerde grondwetswijziging van 1848 die de vrijheid van onderwijs erkende.

Voordat het zo ver kwam, was er meermalen een beroep op de regering en zelfs op de koning gedaan. Willem II, die in 1840 koning werd, stond welwillender tegenover de wensen van de Afgescheidenen dan zijn vader, maar toen de afgescheiden predikant S. van Velzen (1819-1896) op audiëntie bij de koning deze voorhield dat de toestand van het lager onderwijs in ons land tot groot bezwaar was voor hen die hun kinderen godsdienstig wensen te laten onderwijzen, wees de koning hem op de mogelijkheid die predikanten hadden om aan de kinderen van hun gemeente op school een uur godsdienstonderwijs te geven.

‘Maar Sire’, zo antwoordde Van Velzen, ‘wat kan dit baten, als de meester, de gehele schooltijd, zijn onderwijs naar de heersende tijdgeest inricht? De meester moet toch, om dit alleen te noemen, de kinderen in de geschiedenis onderwijzen; hij moet spreken over Oldenbarnevelt en de De Witten, over Prins Maurits en Prins Willem I; hij kan niet zwijgen van den Zaligmaker, zelfs indien slechts de kinderen zullen weten hoe wij onze jaartelling gekregen hebben; maar kunnen dan gereformeerde ouders hun kinderen overgeven aan een onderwijs, dat met de tijdgeest overeenstemt, en dat zij moeten veroordelen?’²²

4. De vrijheid erkend

De ommekeer kwam in 1848: toen werd expliciet in de Grondwet opgenomen: ‘Het geven van onderwijs is vrij’. Dit is echter pas het vierde lid van het desbetreffende artikel. Daaraan vooraf gaan drie leden die bepalen dat het openbaar onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering is;

dat de inrichting van dit onderwijs, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet wordt geregeld; en dat overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs wordt gegeven. De prioriteit van het openbaar onderwijs is dus onmiskenbaar. De geboden vrijheid is bovendien geclausuleerd: 'behoudens het toezicht van de overheid en bovendien, voor zover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijzer'.

De term 'bijzonder' voor buiten de overheid om opgerichte scholen komt in deze Grondwet nog niet voor. Dat komt pas in de Lager-Onderwijswet van 1857, waarin het nieuwe grondwetsartikel werd uitgewerkt. Groen van Prinsterer had gehoopt op afzonderlijke door de overheid bestuurde scholen voor protestants, rooms-katholiek en joods onderwijs, maar daar wilde minister Van der Brugghen – die voor zijn ministerschap oprichter was van een particuliere christelijke opleidingsschool voor onderwijzers – niets van weten. Hij handhaafde als doelstelling voor het openbaar onderwijs de opleiding in maatschappelijke en christelijke deugden, en dat moest voor alle Nederlanders voldoende zijn.

Wel was vanaf het in werking treden van deze wet geen vergunning meer nodig voor het oprichten van een school. In dat opzicht werd de wens vervuld van ds. K.J. Timmermans uit Uithuizen, die nog in 1853 pleitte voor een wet 'waarbij de vrijheid van onderwijs niet worde afhankelijk gemaakt aan de gezindheid of ongezintheit van eenig Plaatselijk Bestuur of Gedeputeerde Staten, opdat menig Christelijk gemoed door de wet moge ontheven worden van het bezwaar, om zijne kinderen van eene waarlijk Christelijke school te moeten zien verstoken blijven en hen te moeten zenden naar eene gemengde en godsdienstlooze school, of hen van de school te onthouden en evenwel de schoolgelden te betalen.'²³

De ouders die van deze scholen gebruik maakten, moesten deze echter wel geheel zelf betalen, terwijl ze ondertussen ook meebetaalden aan het openbare onderwijs. Het was dan ook veelal armoe op de christelijke scholen. Dat werd nog ernstiger toen in 1878 minister Kappeyne van de Coppello (zie het kader aan het einde van dit hoofdstuk) in een wijziging van de Onderwijswet voorstelde de eisen voor de kwaliteit van alle scholen behoorlijk te verzwaren. Onder leiding van Abraham Kuyper en anderen werd tegen deze wet een volkspetiti-onnement gestart om koning Willem III te bewegen deze wet niet te ondertekenen, maar dat was ondanks de ruim 300.000 handtekeningen tevergeefs.

Wel kwam uit de actie de oprichting van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) voort, de eerste georganiseerde politieke partij in ons land. Deze kreeg zoveel aanhang dat al in 1888 de eerste antirevolutionaire minister-president aantrad: Æ. baron Mackay. Tot dan had de meerderheid in de Tweede Kamer zich op het standpunt gesteld dat de grondwetsbepaling dat (alleen) het openbaar onderwijs voorwerp van aanhoudende zorg van de regering was, subsidiëring van

bijzondere scholen uitsloot. Dit kabinet kwam echter met een wijziging van de wet van 1878, waarin een beperkt bedrag aan subsidie voor bijzondere scholen werd geregeld.²⁴

Het tweede en derde christelijke coalitiekabinet (kabinet-Kuyper 1901-1905 en kabinet-Heemskerk 1908-1913) hebben hier nog enige verbeteringen in aangebracht. Bovendien wist Kuyper te regelen dat ook bijzondere universiteiten (zoals de door hem opgerichte Vrije Universiteit in Amsterdam) erkende academische titels konden verlenen.

De grote doorbraak werd bewerkstelligd door de liberale minister-president Cort van der Linden (1913-1918). Hij beseftte de noodzaak om twee langlopende strijdpunten die het volk verdeeld hielden – de beperkingen aan het kiesrecht en de ongelijke positie van de bijzondere scholen – uit de wereld te helpen. De door hem ingestelde pacificatiecommissie adviseerde tot algemeen kiesrecht (aanvankelijk nog alleen voor mannen) en financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Beide voorstellen kregen hun beslag in de grondwetsherziening van 1917.

5. Financiële gelijkstelling

Wat het onderwijs betreft ging het hierbij niet alleen om het opnemen van een nieuw zevende lid: ‘Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hooger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.’ Het eerste lid werd nu bovendien ook algemeen geformuleerd: ‘Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering’ – dus met weglating van het woord ‘openbaar’ voor ‘onderwijs’. De erkenning van de vrijheid van onderwijs, in 1848 als vierde lid geplaatst na bepalingen over het openbaar onderwijs, werd nu als tweede lid geplaatst. Pas daarna kwamen de bepalingen dat het openbaar onderwijs ‘met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen’ (in 1983 gewijzigd in ‘ieders godsdienst of levensovertuiging’) wordt geregeld en dat in elke gemeente voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal scholen. De wens dat bijzonder onderwijs regel zou worden en openbaar onderwijs aanvullend, ging dus niet in vervulling.

De bepaling dat de overheid voor het hele onderwijs eisen kan stellen aan de bekwaamheid en de zedelijkheid van de onderwijzers, werd gehandhaafd. Toegevoegd werd dat de overheid aan al het door haar geheel of gedeeltelijk bekostigde onderwijs eisen van deugdelijkheid kan stellen, die voor openbaar en bijzonder onderwijs niet gelijk hoeven zijn, maar wel de deugdelijkheid

van beide vormen afdoende waarborgen, evenwel met in achtneming van de vrijheid van richting. Als elementen van de vrijheid van richting werden speciaal genoemd de keuze van de leermiddelen en de aanstelling van de onderwijzers. Over de vraag waar de grens ligt tussen bewaking van de kwaliteit en de eerbiediging van de vrijheid, is nadien nog heel wat gediscussieerd. Het in dit Grondwetsartikel neergelegde politieke compromis was zo gevoelig dat het artikel, behoudens modernisering van formuleringen, nadien nauwelijks meer gewijzigd is.

Na de verkiezingen van 1918 trad een christelijk coalitiekabinet aan en de christelijk-historische minister J. Th. de Visser werkte de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs uit in de Lager-Onderwijswet van 1920. Hoewel deze gelijkstelling voor het voortgezet onderwijs minder dwingend was geformuleerd, volgde die toch spoedig daarna en na de Tweede Wereldoorlog kwam die er zelfs voor bijzondere universiteiten.

6. Internationale dimensie

In die tijd kwam ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) tot stand, waarin ook de vrijheid van onderwijs wordt gewaarborgd. Artikel 2 van het Eerste Protocol bij dit verdrag bepaalt namelijk, dat staten het recht van de ouders moeten eerbiedigen om hun kinderen die opvoeding en dat onderwijs te geven, die overeenstemmen met hun godsdienstige en filosofische overtuigingen. Het artikel verplicht staten niet om onderwijsinstellingen in het leven te roepen. Een school mag bovendien kinderen wegsturen, als hun ouders niet willen dat ze de godsdienstlessen volgen. De staten behoren slechts de toegang tot bestaande instellingen zonder discriminatie te waarborgen.

Financiële gelijkstelling is in het EVRM niet voorgeschreven, maar in Nederland is algemeen aanvaard dat rechten en vrijheden geen zin hebben als de mogelijkheid ontbreekt om ze te realiseren. De overheid heeft de positieve plicht om het volle vrijheidsrecht van de ingezetenen te respecteren en te garanderen en eventuele belemmeringen bij de uitoefening van de individuele en georganiseerde vrijheden weg te nemen.²⁵ Daarom staat het onderwijsartikel sinds 1983 in het tweede deel van hoofdstuk I (Grondrechten) van onze Grondwet, waarin de sociale rechten (dat zijn tegelijk verplichtingen van de staat) worden omschreven.

In het hedendaagse Nederland is de vrijheid die in dat artikel is verwoord geen onbedreigd goed. Maar het is een verworvenheid die het waard is blijvend verdedigd te worden.

Kappeyne van de Coppello

Jurn de Vries

In 1877 vormde Johannes Kappeyne van de Coppello na een daverende verkiezingszege het kabinet dat zijn naam draagt en waarin hij zelf minister van Binnenlandse Zaken werd. Hij bracht in 1878 de door de confessionelen fel bestreden Wet op het lager onderwijs tot stand. Enkele jaren eerder had hij, op 8 december 1874, in de Tweede Kamer over de tegenstanders van de openbare school verklaard dat 'die minderheid maar moest worden onderdrukt, want dan is zij de vlieg, die de ganse zalf bederft, en heeft zij in deze maatschappij geen recht van bestaan'.²⁶

Pieter Jongeling heeft, een eeuw later, deze uitspraak eens aangehaald in een onderwijsdebat en werd toen geïnterrupteerd door VVD-Kamerlid Annelien Kappeyne van de Coppello, een achterkleindochter van de broer van de negentiende-eeuwse staatsman. Dat was bijzonder, omdat zij in dat debat geen fractiewoordvoerder was. Jongeling is in de pauze van het debat de Handelingen van 1874 gaan raadplegen en heeft vervolgens in de repliek gereageerd. Een debatje van dergelijk niveau (wederzijds) is zeldzaam in de Tweede Kamer. En het was toevallig enkele dagen voor de 100e verjaardag van de uitspraak van minister Kappeyne van de Coppello.

Van vernieuwing naar bezieling

Tamme Spoelstra

Na de Tweede Wereldoorlog zijn er diverse onderwijsvernieuwingen doorgevoerd: in de jaren zestig kwam de Mammoetwet, in de jaren zeventig volgden ideologisch getinte hervormingen gericht op de bevordering van emancipatie en in de decennia daarna domineerden economische en pragmatische motieven. De auteur bespreekt de positie die christenen innamen tegenover deze hervormingen. Hij ziet, zeker na de verschijning van het rapport-Dijsselbloem in 2008, mogelijkheden om vanuit het christelijk-sociale denken te pleiten voor meer bezielde professionaliteit.

I. Inleiding

De grote kritiek op ‘het nieuwe leren’ leidde ertoe dat tijdens het mondelinge vragenuurtje van de Tweede Kamer van 30 januari 2007 een voorstel werd gedaan om een parlementair onderzoek in te stellen naar de onderwijsvernieuwingen. De grote onvrede was veroorzaakt door de hervormingen van de vijftien jaar eerder in het voortgezet onderwijs: de invoering van de basisvorming, het vmbo en de tweede fase. Die vernieuwingen hadden juist tot doel gehad de doorstroming in het onderwijs te verbeteren en de kwaliteit van het onderwijs naar een hoger plan te brengen. Waarom is dat niet gelukt? Wat is er gebeurd in de decennia na de Tweede Wereldoorlog, waardoor er zoveel kritiek kwam op het onderwijs? Hebben de vele vernieuwingen zo weinig baat gebracht? Of is daar onderscheid in te maken? En wat waren de gevolgen van die veranderingen voor de vrijheid van onderwijs?

In deze bijdrage bespreek ik de naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijslandschap. Ik richt mij daarbij in het bijzonder op de waarde van vorming in bredere zin. Ik hoop duidelijk te maken welke (belangrijke) rol het protestants-christelijke onderwijs in dit debat heeft ingenomen. Onderwijs is meer dan ‘meten is weten’, het gaat ook en vooral om vorming voor het leven. De overheid moet daarom terughoudend zijn in haar bemoeienis met het onderwijs, want een vrije schoolkeuze is cruciaal om dit vormingsideaal in afstemming met de school zelfstandig na te streven.

2. Overheidsbemoeyenis: vier fasen

In de verhouding tussen onderwijs en staat onderscheidt onderwijssocioloog J.M.G. Leune, vier tijdvakken. Tijdvak een omvat globaal de eerste helft van de negentiende eeuw. De idee van een nationaal onderwijsbeleid kreeg toen tastenderwijze vorm, maar de overheidsrol werd nog gekenmerkt door ambigüiteit: ze opereerde, in het belang van de broze eenheid van het land, zowel centraal als decentraal.

De grondwetsherziening van 1848 en de daarmee nauw samenhangende Lager-Onderwijswet van 1857 markeren het begin van de tweede periode. Dit tijdvak wordt getypeerd als centraal-distributief, met de onderwijspacificatie in 1917 als sprekend bewijs. De terughoudendheid van de overheid berustte op de overtuiging dat haar vermogen om te sturen beperkt was, in het bijzonder op het gebied van de economie.

De derde periode, die te karakteriseren is als centraal sturend, begon direct na afloop van de Tweede Wereldoorlog en duurde tot ongeveer 1995. Wederopbouw en herstel van de oorlogsschade vroegen om een intensief overheidsop-treden. Toen de wederopbouw voltooid was, volgde er echter geen terugkeer naar de politiek van de jaren twintig en dertig. In brede kring was men van mening dat de overheid door goed beleid een grotere greep op de economische en sociale ontwikkeling kon en moest krijgen. De Nederlandse staat kreeg neo-corporatieve trekken door de oprichting van de Sociaal Economische Raad en het Centraal Planbureau. De rol van de overheid in het onderwijs werd breder dan alleen die van financier: er was een toenemende bemoeyenis met de structuur en de deugdelijkheid.

De vierde en meest recente periode kenmerkte zich door twijfels over de aard en intensiteit van de staatsbemoeyenis met het onderwijs. Er verschenen nota's van politieke partijen waarin werd gepleit voor een terugtrekkende overheid, voor meer beleidsruimte voor onderwijsinstellingen en meer aandacht voor de persoon van de leraar. Aan het eind van deze bijdrage kom ik op deze laatste periode terug. Ik richt me nu met name op de ontwikkelingen in het derde tijdvak.¹

3. De nieuwe school: het individu centraal

In 1925 kwam Ph. Kohnstamm (1875-1941), een van de eerste hoogleraren pedagogiek aan de Nederlandse universiteiten, met een brochure getiteld *De nieuwe school*. Het karakteriseren van deze nieuwe school zag hij als een riskante onderneming: '[Het is] een moeilijk onderwerp en een gevaarlijke titel. Want het gist aan alle kanten op paedagogisch terrein en de klachten klinken luide.'² De

nieuwe school was volgens velen nodig voor de praktijk van de volksontwikkeling en volksopvoeding, waarbij de ideeën van moderne reformpedagogen als John Dewey, Maria Montessori, Peter Petersen, Helen Parkhurst, Rudolf Steiner en in ons land Kees Boeke een sterke rol speelden. Zij onderstreepten het belang van karakter- en attitudevorming, mede ten behoeve van de sociale vorming van leerlingen. Uitgangspunt hierbij was het individuele kind, met daarbij aandacht voor de psychologie en de pedagogische wetenschappen. Kohnstamm verdedigde de nieuwe school vanuit de overtuiging dat godsdienstige en morele opvoeding moest plaatsvinden in de intimiteit van het gezin. De school was in zijn ogen geen verlengstuk van het gezin, maar een aanvulling daarop, gericht op het leven in een pluriforme samenleving. Belangrijke waarden en normen moesten dus niet onderwezen, maar voorgeleefd worden. De nieuwe school moest vooral gericht zijn op de individuele ontwikkeling van kinderen en daarbij rekening houden met de aard en aanleg van het kind.³ De klaslokalen waren gezellig ingericht en er waren kringgesprekken waarbij de kinderen onder eigen verantwoordelijkheid aan creatieve projecten werkten en zelfstandig informatie verzamelden.

Al voor de oorlog werd er veel gesproken over vernieuwing en verwetenschappelijking van onderwijs en opvoeding. Dit paste goed in het moderne streven van het kabinet-Beel I (1946-1948), de eerste naoorlogse regering. Deze coalitie van de Katholieke Volkspartij (KVP) en Partij van de Arbeid (PvdA) sprak in haar regeringsverklaring van 5 juli 1946 over: 'een wettelijke zoowel als sociaal-economische erkenning van de hoge waarde van het gezin en een vernieuwing van het onderwijs, waarbij de versterking van het besef van de waarde der geestelijke en zedelijke beginselen en normen voor individu en gemeenschap, de karaktervorming, de aesthetische vorming en de staatsburgerlijke vorming sterker dan tot dusver het geval is op den voorgrond zullen treden.'⁴

De nieuwe school stond daarmee tegenover de oude school, die – zo vond men – te veel regels kende, kindonvriendelijk en maatschappij- en standbevestigend was, een onkritische houding bevorderde, gebruik maakte van dwang en intellectualistisch, leerstof-gecentreerd en sterk 'vermethodiekt' was. Kortom, men vond dat er vernieuwing nodig was.

Ook onder christenen bestond onvrede met de kwaliteit van het onderwijs. Al voor de oorlog had de voorloper van het in 1946 opgerichte Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS) de gebreken in het protestants-christelijke onderwijs zelfkritisch geanalyseerd. De christelijke school was te intellectualistisch en te individualistisch geworden: 'Wij hebben gejaagd naar de kennis die opgeblazen maakt; waar is "de liefde die sticht"? Iedere leerling maakt sommen en taalwerk, leert aardrijkskunde of geschiedenis voor zichzelf alleen: wij hebben de kinderen niet geleerd in de levenspraktijk hun talenten in de dienst van

God en hun naasten te stellen.’ De christelijke school was daarmee volgens de onderzoekers verworpen tot een stram klassikaal systeem dat dwong tot te veel stilzitten. De school stond ook te ver af van de dagelijkse praktijk en er werd te weinig gebruikgemaakt van nieuwe methoden en methodieken. De belangrijkste kritiek betrof echter het punt dat de ‘algemene geest in onze scholen dikwijls veel te wensen over [laat]; vele onderwijzers kijken niet verder dan hun klas en zien niet, of onvoldoende, de samenleving, die daar achter ligt: de gezinnen, de kerk, de maatschappij; en in vele gevallen hebben ze de ordeningen Gods voor deze gemeenschappen uit het oog verloren.’⁵

4. Vernieuwing onder voorwaarden

Vernieuwing was nodig, daarvan waren ook christenen doordrongen. De vraag was alleen hoe en onder welke voorwaarden. Hier kwamen verschillen naar voren tussen christenen onderling en tussen christenen en niet-christenen. Dat zien we goed in de brochure *Het gereformeerd beginsel en de onderwijsvernieuwing*, die in 1949 verscheen in de reeks ‘Voor onderwijs en opvoeding’. Volgens auteur P. van Duyvendijk, die als onderwijsinspecteur voor het CPS werkzaam was, ging de strijd tussen het nieuwe en het oude niet zozeer over de didactiek, maar over de tegenstelling tussen de pedagogiek van de Verlichting en die van het christendom. De verschillen lagen op het gebied van de mensvisie, de waardering van kennis, de plaats en de taak van de school te midden van andere opvoedingskringen en de bevoegdheid van de overheid. Het protestants-christelijk onderwijs had, volgens Van Duyvendijk, als eerste taak het doorzien van de gebreken van het Verlichtingsdenken. Als tweede taak moest het schoolverband de principiële doordenking stimuleren van het gereformeerd beginsel, dat van betekenis was bij het beoordelen (aanvaarden of afwijzen) van wat de maatschappij aan nieuwe mogelijkheden aanbood.⁶

Van Duyvendijk verbond aan de door hem gewenste onderwijsvernieuwing enkele voorwaarden. Zo moest er rekening gehouden worden met enkele feitelijkheden die in de ontwikkeling van kinderen zichtbaar waren, bijvoorbeeld het feit dat ook kinderen zondige mensen zijn en sturing nodig hebben. Van Duyvendijk gaf een aantal voorwaarden ten aanzien van de principiële kant van onderwijsvernieuwing. Daarbij moest het onder meer gaan over het christocentrische karakter van het onderwijs, het verband tussen school, kerk en staat, de verhouding tussen gezin en school, de plaats van de zwakke en begaafde leerlingen in de praktijk van de school, de kwestie van het vertrouwen in en de verantwoordelijkheid van leerlingen, de keuze van de juiste boeken en methoden en de mogelijkheid van plaatselijke samenwerking met gelijkgezinden en andersdenkenden op schoolgebied.⁷ Het protestants-christelijk onderwijs wilde de door het CPS aangetoonde schoolgebreken bestrijden door te

benadrukken dat de opdracht van de school verder reikte dan het schoolplein. Kortom, ook het protestants-christelijk onderwijs wilde vernieuwen, maar in tegenstelling tot christenen die kozen voor de openbare school en niet-christenen wilden ze de vernieuwing realiseren vanuit christelijke beginselen. Anders dan Kohnstamm, die als christen een vurige voorstander was van de openbare school, wilden protestants-christelijke besturenorganisaties zoals het Christelijk Nationaal Onderwijs (CNS) en het Gereformeerd Schoolverband (GSV) – die later zijn opgegaan in de Besturenraad – het calvinistisch denken als uitgangspunt behouden voor de christelijke school. Deze organisaties lieten zich daarbij inspireren door de gereformeerde pedagoog J. Waterink, die van 1926 tot 1961 aan de Vrije Universiteit buitengewoon hoogleraar was, op een door het GSV ingestelde leerstoel voor protestants-christelijke opvoedkunde. Na de Tweede Wereldoorlog kwam dit streven onder druk te staan doordat de overheid in het kader van onderwijsvernieuwing meer en meer invloed ging uitoefenen op scholen, ook op protestants-christelijke scholen. De vrijheid van onderwijs kwam daarmee in gevaar.

5. Organisatorische vernieuwingen – de jaren zestig

Na de Tweede Wereldoorlog werd voorzichtig begonnen met het creëren van draagvlak voor hervormingen. Dat deed men aanvankelijk niet met wetsontwerpen, maar door middel van het uitdenken van nieuwe onderwijsconcepten. In 1955 nam de Tweede Onderwijsnota een voorschot op de nieuwe Wet op het Voortgezet Onderwijs (1963), die een heuse agenda inhield. Deze wet was ingediend door de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Jo Cals. In de nota werd gesproken van een ‘mammoetwet’, omdat de nieuwe wet inhoud gaf aan het hele schoolsysteem in Nederland. De wet moest bijdragen aan een samenhangend geheel van onderwijsvoorzieningen.

De Mammoetwet voorzag in tweejarig kleuteronderwijs, een zesjarige lagere school als basisonderwijs en een voortgezet onderwijs bestaande uit lager beroepsonderwijs, mavo, havo, atheneum, gymnasium en lyceum. Een aantal van deze opleidingen kon in een scholengemeenschap verenigd worden, om een betere afstemming te garanderen. Deze structuurwijziging werd ook gezien als oplossing voor het groeiend aantal leerlingen. Het aantal inwoners in Nederland groeide van ruim tien miljoen in 1950 naar bijna vijftien miljoen in 1990 en kinderen gingen gemiddeld langer naar school omdat de leerplicht sinds haar invoering in 1901 stapsgewijs werd uitgebreid van de aanvankelijke zes jaar naar uiteindelijk dertien jaar in 2007 – kinderen waren toen leerplichtig van hun vijfde tot hun achttiende. Een stelsel van scholen met soepele overgangen van de ene school naar de andere was mede daarom zeer gewenst.⁸

De Mammoetwet was meer een organisatorische transitie dan een onderwijsinhoudelijke vernieuwing. Het nieuwe systeem creëerde meer samenhang, en het construeerde eveneens een categoriaal onderwijssysteem. In de wet werd veel waarde gehecht aan het algemeen onderwijs. De nadere uitwerking van deze inzichten leidde in het voorgezet onderwijs tot een intellectualistische vakkensystematiek, die tevens de basis vormde voor het beroepsonderwijs. Daarmee werd de bestaande tendens van het Nederlands onderwijs, om de nadruk te leggen op kennis en overdracht, gecontinueerd.

Eind jaren zestig traden er politieke en sociale veranderingen op in Nederland met gevolgen voor het onderwijs. Er ontstonden maatschappijkritische vernieuwingsbewegingen, die zich verzetten tegen wat werd genoemd de regentenmentaliteit van de bestuurders. De vernieuwers eisten meer democratie en participatie. De welvaart nam toe. Deze economische vooruitgang ging gepaard met een culturele emancipatie. Er ontstond in korte tijd een fors grotere vraag naar onderwijs. In 1950 volgde 45,2 procent van de twaalf- tot achttienjarigen vervolgonderwijs. Dit was in 1970 opgelopen naar 75,5 procent en in 1990 naar 85,4 procent. Met deze maatschappelijke veranderingen werden er ook andere denkbeelden geformuleerd over de structuur en inhoud van het Nederlandse schoolstelsel. Vooral het feit dat de school voor het eerst *en masse* werd bezocht door leerlingen uit milieus waar het volgen van onderwijs geen traditie was, vergde volgens velen een ander schoolstelsel met een andere inhoud.⁹

6. Onderwijs als instrument voor emancipatie – de jaren zeventig

In 1970 publiceerde staatssecretaris van Onderwijs J.H. Grosheide een voorontwerp van de Wet op het basisonderwijs als concreet uitvloeisel van de Mammoetwet. Uitgangspunt was dat het onderwijs moest worden afgestemd op de individuele ontwikkeling van de leerling, die centraal kwam te staan. Het onderwijs diende zich te richten op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en het zich eigen maken van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. De overheid ging er daarbij vanuit dat de leerlingen opgroeiden in een internationaal georiënteerde samenleving. Bovendien werden alle scholen verplicht een schoolwerkplan op te stellen met daarin de leer- en ontwikkelingsdoelen van de school, de leerstofkeuze, de didactische werkvormen, de aanpak van moeilijke leerlingen, de betrekkingen met scholen voor speciaal onderwijs, de interne schoolorganisatie en het gebruik van de faciliteiten van het rijk.¹⁰ De nieuwe wetgeving in de Contourennota van 1975 en de Vervolg-Contourennota van 1977 waren daarmee veel meer inhoudelijk van aard en hadden in eerste aanleg de bedoeling om de samenleving te transformeren. Er was volgens de

opstellers sprake van ongelijke deelname van verschillende bevolkingsgroepen aan de beschikbare onderwijsmogelijkheden. Het lager beroepsonderwijs werd vooral bezocht door leerlingen uit sociaaleconomisch lagere bevolkingsgroepen, het atheneum en gymnasium door leerlingen uit sociaaleconomisch hogere bevolkingsgroepen. Hier moest verandering in komen.

Deze onderwijsnota's gaven uitdrukking aan het politieke streven van het toenmalige kabinet Den Uyl (1973-1977) naar de spreiding van inkomen, kennis en macht. De regeringsverklaring van 1973 sprak van 'maatregelen gericht op de vermaatschappelijking van het onderwijs, zowel naar mate van deelname als naar inhoud'.¹¹ Het wilde aan alle groepen in de samenleving gelijke kansen bieden en er moest meer aandacht komen voor emotionele, expressieve en sociale vaardigheden. De restanten van de oude schoolstructuur van de standenmaatschappij van de negentiende eeuw moest ongedaan worden gemaakt. De indeling van scholen voor algemeen-vormend onderwijs en beroepsonderwijs op basis van sociaaleconomische klassen, zoals die in de eerste helft van de twintigste eeuw voorkwamen, kon volgens Den Uyls minister van Onderwijs J.A. van Kemenade niet langer gehandhaafd blijven. Hij wilde vanuit een sociaaldemocratische staatsvisie meer aandacht geven aan individualiteit, socialiteit en normativiteit.

De veranderingen impliceerden een omslag in de structuur en de inhoud van het onderwijs, waarbij het denkbeeld van de gelijkwaardigheid van mensen vervangen werd door de opvatting dat alle mensen gelijk zijn. Om dat te bewerkstelligen moest het gedifferentieerde schoolsysteem vereenvoudigd worden tot een geïntegreerd systeem. Het basisonderwijs diende te bestaan uit het kleuter- en lager onderwijs. Het middenschoolonderwijs, dat na de basisschool werd geplaatst, maakte deel uit van het funderend onderwijs. Deze middenschool moest het in onmin geraakte categorale stelsel van de afzonderlijke scholen voor lbo, mavo, havo en vwo doorbreken. Het richtte zich op de ontwikkeling van cognitieve bekwaamheden, creatief-artistieke en sociaal-communicatieve vaardigheden. Op de middenschool volgden de beroepsgerichte opleiding, de havo en het vwo.¹²

Door deze aanpassingen op de Mammoetwet versterkte de overheid vanuit emancipatorische motieven haar greep op het onderwijs. Zij voerde een onderwijspolitiek op basis van uitgesproken doelen gekoppeld aan een sterke innovatiestrategie. De overheid ging daarbij voorbij aan de zelfstandigheid van de vrije christelijke school. De veranderingen waren nu inhoudelijk van aard. Het ging de overheid als distributeur in de jaren zeventig niet langer om het herverdelen van middelen *an sich*.¹³ Er moest meer gebeuren. Veel vernieuwingsplannen zagen het licht. Scholen werden met grote regelmaat geconfronteerd met opgelegde innovaties. Als gevolg van wisselingen in de politieke samenstelling van de kabinetten ontstonden er soms ook tegengestelde bewegingen in het

denken over het onderwijs. De idee, in het voorontwerp, om de kleuterschool te integreren in de lagere school leidde in 1985 tot de basisschool, met een sterk accent op de wijze waarop de leerkracht met de verschillen tussen leerlingen omgaat. Het doel was om alle leerlingen een bepaald niveau te laten behalen. De opleiding voor kleuterleidsters werd hiervoor geïntegreerd in een nieuwe Pedagogische Academie.¹⁴ Men streefde naar een samenhangend geheel van innovatieve onderwijsvoorzieningen dat zich zou uitstrekken over een langere termijn en over de volle breedte van het onderwijs. In het christelijk onderwijs sloeg echter de twijfel toe, omdat deze sterke nadruk op sociaaldemocratisch geïntegreerde ideeën zich slecht verdroegen met het christelijke gedachtegoed, dat gericht was op de vrijheid van scholen en ouders. De aandrang kwam nu te liggen op een politiek geleide emancipatie.

Tot het aantreden van het kabinet-Den Uyl hadden velen hoge verwachtingen gekoesterd van overheidsbetrokkenheid bij de emancipatie van burgers. Men vond de ‘externe democratisering’ van de school belangrijk, zoals het streven naar algemene toegankelijkheid van het onderwijs, kansengelijkheid en leerlingenemancipatie in de nieuwe middenschool. Als de staat daaraan kon bijdragen, mocht zij niet verzuimen. Volgens de historicus Bram Mellink hadden confessionele bewindslieden als Grosheide aanvankelijk vrij gemakkelijk de weg voor grootschalige onderwijshervormingen gebaad. Vanaf het moment dat deze op handen zijnde hervormingen werden vertaald naar concrete wetgeving, nam de weerstand echter toe.¹⁵

Het protestants-christelijke onderwijs begon te twijfelen toen de overheidsbetrokkenheid bij onderwijsvernieuwing toenam: mocht de overheid zich wel met de emancipatie van leerlingen bemoeien? De kritiek richtte zich vooral op het ideologische karakter van deze door de politiek geleide emancipatie. Protestantenvragen de onderwijsvrijheid hierdoor in gevaar komen, omdat de overheid meer zeggenschap over de inhoud van leerstof kreeg. Werd het individu door de onderwijshervormingen niet blootgesteld aan een veel te paternalistische staat? Kon de overheid haar burgers opvoeden tot mondige individuen, of schreef zij haar burgers mondigheid bij wet voor? Hoeveel vrijheid van onderwijs was er nog over?

7. Pragmatisch en economisch denken – de jaren tachtig en negentig

Na Den Uyl kwam er een omslag in het denken over de aard en intensiteit van de staatsbemoeienis met het onderwijs. Het onderwijspolitieke debat kreeg vanaf midden jaren tachtig een minder ideologisch karakter. Ter voorbereiding op de gewenste ononderbroken ontwikkeling van leerlingen trad in 1985 de Wet op het basisonderwijs in werking, die de integratie van het kleuteronderwijs en het lager onderwijs tot basisonderwijs formaliseerde. De doelgroep

bestond uit de kinderen vanaf de leeftijd van 4 jaar, die in principe binnen een periode van acht jaren de basisschool in acht klassen zouden moeten doorlopen. Uitgangspunt daarbij was dat het onderwijs moest worden afgestemd op de individuele voortgang van de leerling: zijn emotionele en verstandelijke ontwikkeling, het ontwikkelen van zijn creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en het zich eigen maken van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Het uitgangspunt hierbij was, dat de leerlingen opgroeiden in een multiculturele samenleving.

In de jaren negentig speelden enkele nieuwe kwesties een rol bij de beleidsvorming. Zo werd de autonomie van de scholen verruimd, vond er een schaalvergroting plaats, werden de klassen in de onderbouw van het basisonderwijs verkleind, werden 'gewoon' en 'speciaal' onderwijs meer geïntegreerd, vond er een herwaardering plaats van het beroepsonderwijs, kwamen er nieuwe leerwegen in het vmbo en het middelbaar algemeen vormend onderwijs en werd in de havo en het vwo de tweede fase geïntroduceerd. Deze veranderingen waren niet of nauwelijks het onderwerp van politieke strijd. Zakelijke en pragmatische overwegingen domineerden het debat. Het beginsel van de onderwijsvrijheid en het nauw daarmee verbonden principe van de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs stonden niet fundamenteel ter discussie. Het onderwijsbeleid gericht op doelen en innovaties vanuit de overheid van de eerste decennia na de oorlog werd in de jaren negentig geleidelijk vervangen door deregulering en autonomievergroting, met een grote nadruk op doelmatigheid. Hierdoor vereconomiseerde én ontideologiseerde het onderwijs, een proces dat nieuwe gevaren met zich meebracht voor de oude ambities van het protestants-christelijk onderwijs. De constante principiële doordenking van het christelijke onderwijs waar Van Duyvendijk in 1949 over had gesproken, stagneerde omdat de ideologie in het debat ontbrak.¹⁶

8. Hoe verder? Het blijvende belang van vorming

De nadruk in het basisonderwijs is – ook na het rapport-Dijsselbloem van 2008 – komen te liggen op de opbrengsten van de kernvakken rekenen, taal en lezen. In het voortgezet onderwijs hadden de genoemde, ingrijpende hervormingen volgens dit rapport geleid tot een 'zorgwekkend dalende trend' in de basisvaardigheden van leerlingen, zoals rekenen en lezen. Als gevolg hiervan bepaalden de *Trouw*-ranglijsten de kwaliteit van het onderwijs. Taal en rekenen zijn uiteraard heel belangrijk, maar daar moet het niet bij blijven. In het onderwijs moet het ook gaan om vorming.

Gelukkig zijn er ook tegengeluiden op dit punt. 'Leerlingen hebben veel in hun mars. Om hen goed voor te bereiden op hun toekomst, moet de school hen niet alleen kennis bijbrengen, maar hen ook helpen hun talenten te

ontplooiën', stelde minister van Onderwijs Jet Bussemaker in juni 2014. 'We leren immers niet meer voor een loopbaan, maar voor het leven.'¹⁷ Ook dat behoort tot de professionele verantwoordelijkheid van de leraar.

In het boek *Leren voor het leven. Vorming en bezieling in het onderwijs* uit 2006 maken Bram de Muynck en Pieter Vos eenzelfde punt. Zij stellen de vraag: wat beogen wij nu eigenlijk met ons onderwijs?¹⁸ Hun antwoord is even helder als actueel. Wij leren voor het leven. Het gaat om kennis die waardevol blijft. Dat betreft een levensbeschouwelijke vorming die belangrijke kennis overbrengt. Maar het gaat evenzeer om de persoon en de bezieling van de leraar en zijn leeromgeving.

Het christelijke onderwijs kan met het begrip 'vorming' binnen de context van de bezielde professionaliteit meer zicht krijgen op zijn idealen voor het leven. Het staat daarmee in een lange onderwijstraditie. Elke onderwijsvernieuwing zal zich hiertoe moeten verhouden, wil ze effect hebben. Het rapport-Dijsselbloem stelde terecht dat in het onderwijsbeleid steeds de vraag moet worden gesteld: wat is aan de overheid en wat is aan de school? De geschiedenis leert dat dit voor beide een uitdaging vormt en een onderscheidend afgestemd werkprogramma inhoudt. Een groep hedendaagse vernieuwers stelde in september 2014 dat het tijd wordt dat het vak van leraar weer meer glans krijgt.¹⁹ Of, vanuit de protestantse onderwijsgeschiedenis geformuleerd: het wordt tijd voor meer bezielde professionaliteit!

Hans Grosheide en de Mammoetwet

Jet Weigand-Timmer

Hans Grosheide was staatssecretaris van Onderwijs van 1963 tot 1971. In die periode was hij verantwoordelijk voor de invoering van de Mammoetwet. Bij de discussie over deze wet ging het allereerst om de vraag of de subsidievoorwaarden voor het openbaar onderwijs wel gelijk konden zijn aan die voor het bijzonder onderwijs. In de tweede plaats ging het over de structuur en de inhoud van het onderwijs. Er bestond een lappendeken aan niet goed op elkaar aansluitende regelgeving voor verschillende soorten onderwijs. De Mammoetwet wilde het gehele voortgezet onderwijs in één wet regelen.

Dit streven was niet nieuw. Al in 1902 was er een 'ineenschakelingscommissie' ingesteld. Daar was in die tijd iedereen het over eens. Dat de voorstellen van deze commissie desondanks vele jaren in de la hebben gelegen, houdt verband met het feit dat in de loop van de tijd de meningen nogal vaak wijzigden. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd de draad weer opgepakt. Daarom duurde het tot 1963 voor er daadwerkelijk een wet tot stand kwam.

De ARP stemde verdeeld over de Mammoetwet. De wet zou volgens sommige antirevolutionairen de vrijheid van onderwijs aantasten. Om dat te voorkomen wilden zij graag dat de ARP in het nieuwe kabinet een staatssecretaris voor Onderwijs zou leveren. Dat werd de jurist Hans Grosheide.

Grosheide werkte tot dat moment bij de Schoolraad voor de Scholen met de Bijbel. Deze raad had zich flink verzet tegen de Mammoetwet. Dat was vooral een principiële strijd. Grosheide moest er voor zorgen dat de invoering van de wet soepel zou verlopen. Mede door de Mammoetwet werd de onderwijskundige discussie sterk gestimuleerd. Voordien was het discours over het onderwijs sterk juridisch gekleurd. Pas in 1968 trad de nieuwe wet in werking. Veel uitwerking is achter de tekentafel ontstaan, maar doordat de invoering van de wet veel tijd in beslag nam, was er veel tijd om uitwerking en praktijk op elkaar af te stemmen.

In de praktijk bleef in het bijzonder onderwijs na de invoering van de wet veel bij het oude. Vooral de vrije scholen claimden meer pedagogische ruimte, terwijl protestants-christelijke en rooms-katholieke scholen zich sneller aan de wet conformeerden.

Van verantwoording naar verantwoordelijkheid

Onderwijspolitiek in Nederland

Jet Weigand-Timmer

In het onderwijs gaat het over meer dan alleen meetbare zaken. Politieke partijen moeten volgens de auteur meer helderheid verschaffen over hun definitie van onderwijskwaliteit. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en de verantwoordelijkheid van gezinnen en scholen. De overheid heeft als taak de gerechtigheid voor haar burgers te bewaken.

I. Inleiding

Wie over onderwijs schrijft, krijgt al snel reacties van iedereen. Onderwijs is zo'n onderwerp dat iedereen aangaat en waar iedereen dus wel een mening over heeft. Toch komt niet alles wat het onderwijs beter zou kunnen maken in deze bundel aan de orde. In de eerste plaats is ervoor gekozen om met name te schrijven vanuit het perspectief van onderwijsvrijheid. In de tweede plaats is dit een bundel die geschreven is met het oog op de rol van de politiek. Om dat laatste gaat het in dit hoofdstuk.

Er is namelijk verschil tussen een christelijke onderwijsvisie (beleid op schoolniveau) en een christelijke visie op onderwijspolitiek. Wij willen een visie op onderwijspolitiek ontwikkelen vanuit Bijbels perspectief. Hoe is de verhouding van de overheid tot het onderwijs? Wat is de visie vanuit de overheid op de pedagogische relatie in het onderwijs? Wat zijn de grenzen van de overheid. Met andere woorden: waar neemt de overheid verantwoordelijkheid voor, waar stuurt en controleert zij actief en waar laat zij vrijheid en vertrouwen?

In de eerste paragraaf verken ik daarom een aantal onderwijsfilosofische vragen. De tweede paragraaf geeft weer hoe de belangrijkste politieke partijen op dit moment over die vragen denken en welke antwoorden zij daar (impliciet) op geven. In de derde paragraaf wil ik komen tot een formulering van onze eigen uitgangspunten in de onderwijspolitiek.

2. Onderwijsfilosofie

In Artikel 23 van onze Grondwet klinkt het erg eenvoudig:

‘Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.’

Maar zo simpel blijkt het in de praktijk niet te regelen. Want wat behoort tot de taak van de overheid? In 1806 stond nog in de Schoolwet te lezen:

‘Alle Schoolonderwijs zal zoodanig moeten worden ingerigt, dat onder het aanleeren van gepaste en nuttige kundigheden, de verstandelijke vermogens der kinderen ontwikkeld, en zij zelve opgeleid worden tot alle maatschappelijke en Christelijke deugden.’¹

Echter zelfs toen al was deze formulering omstreden en in de huidige pluriforme samenleving is deze geheel ondenkbaar geworden. Men heeft blijkbaar behoefte aan een neutrale formulering. Waar iedereen het op dit moment wel over eens lijkt te zijn is dat de overheid toe moet zien op de kwaliteit van ons onderwijs.

Op 13 februari 2008 presenteerde de commissie-Dijsselbloem haar eindrapport *Tijd voor onderwijs*. In de samenvatting staat een aantal opvallende conclusies te lezen:

‘De overheid heeft haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, de afgelopen jaren ernstig verwaarloosd. (...) De commissie stelt vast dat verantwoordelijkheden van overheid en scholen door elkaar zijn gaan lopen. De overheid heeft zich, soms tot in het klaslokaal, bemoeid met de didactiek en tegelijkertijd de invulling van de onderwijsdoelen in hoge mate aan anderen overgelaten en nagelaten voldoende toezicht te houden op onderwijsresultaten.’²

In het rapport wordt daarom het volgende advies gegeven:

‘De commissie bepleit het opnieuw vaststellen van de verantwoordelijkheid van de overheid enerzijds en de scholen anderzijds. De overheid is verantwoordelijk voor het “wat”, de onderwijsinhoud en stuurt daarop in de vorm van het kerncurriculum, examens en toezicht. De scholen gaan nadrukkelijk over het “hoe”, dat wil zeggen de inrichting van het onderwijs, het pedagogisch-didactisch klimaat.’³

In navolging van dit rapport heeft de Nederlandse politiek zich de laatste jaren sterk bezighouden met het formuleren en meetbaar maken van kerndoelen voor het onderwijs. De vraag ‘wat is goed onderwijs’ is normatief. Immers wat de een goed vindt, zal de ander wellicht anders zien en waarderen. In de volgende paragraaf zullen we dat zien, wanneer de standpunten van diverse politieke partijen aan de orde komen.

De commissie-Dijsselbloem wilde dit probleem oplossen door te stellen dat scholen gaan over het ‘hoe’ en de overheid gaat over het ‘wat’. Maar ook dat ‘wat’ is een normatieve keuze. Onderwijsfilosoof Ron Ritzen noemt deze vraag niet voor niets als een van de acht hoofdvragen van de onderwijsfilosofie.⁴

Hoogleraar onderwijsfilosofie, -beleid en -theorie Gert Biesta onderscheidt drie verschillende (wel met elkaar verbonden) functies van onderwijs: kwalificatie, socialisatie en subjectwording.⁵ Dit zijn begrippen die ingevuld worden vanuit een bepaald wereldbeeld. Het overheersende neoliberale mensbeeld is in onze samenleving, en ook binnen bijzondere scholen, echter zo vanzelfsprekend geworden dat de vraag naar wat geleerd moet worden vaak niet ter discussie staat. Er zijn slechts enkele controversiële onderwerpen, waarover men een compromis moet sluiten.

De overheid heeft de vraag ‘wat is goed onderwijs?’ vervangen door de vraag naar effectiviteit en efficiëntie. Alsof met technisch meten en bureaucratische controle de kwaliteit valt te beheersen. Enerzijds staat of valt de vrijheid van onderwijs met een overheid die zichzelf bewust is van de normatieve keuzes die gemaakt kunnen worden en die haar verantwoordelijkheid neemt door ook zelf heldere keuzes te maken en daarover verantwoording af te leggen aan de samenleving. Maar anderzijds zijn er voor die vrijheid ook scholen nodig die bereid zijn een duidelijke koers te varen op grond van een eigen pedagogische visie, gebaseerd op een geëxpliciteerde mens- en wereldbeschouwing.

Hier ligt het belangrijkste verschil tussen deze bundel en veel andere publicaties over het verbeteren van het onderwijs: wij gaan er, vanuit de gedachte van soevereiniteit in eigen kring, van uit dat de overheid een andere verantwoordelijkheid heeft dan de school. Die eerste dient de gerechtigheid en de rechtvaardigheid in de samenleving te bewaken. De verantwoordelijkheid van scholen daarentegen ligt in het verlengde van het gezin. (En volgens sommigen heeft ook de kerk hierin een rol.)⁶ Daarom zal de overheid terughoudend moeten zijn, maar zullen tegelijkertijd de scholen hun verantwoordelijkheid moeten nemen.

In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de antwoorden die de belangrijkste politieke partijen in Nederland gaven op de vraag wat goed onderwijs is en welke rol de overheid daarbij heeft.

3. Partijpolitiek en onderwijs

Het voert te ver om alle Nederlandse politieke partijen hier te bespreken. We beperken ons daarom tot partijen die in aantal zetels het grootst zijn in de Tweede Kamer, uitgezonderd de PVV, die in haar verkiezingsprogramma van 2012 slechts enkele zinnen aan het onderwijs wijdt.⁷ De onderwijsopvattingen van de SGP worden ook besproken omdat deze partij in veel opzichten nauw verwant is aan de ChristenUnie en zich baseert op een Bijbelse grondslag.

Bij elke partij citeren we uitspraken uit het verkiezingsprogramma van 2012 over onderwijs en waar mogelijk ook andere relevante partijpublicaties om te komen tot een gefundeerde plaats van deze partijen in het debat over vrijheid van onderwijs en de rol van de overheid.

CDA

Het CDA is een partij die soevereiniteit in eigen kring en het daaraan verwante begrip subsidiariteit hoog in het vaandel heeft staan. Veel publicaties van het Wetenschappelijk Bureau van het CDA en zijn voorgangers wijzen hier op. Zo maakt de publicatie *Ruimte voor kwaliteit*⁸ duidelijk onderscheid tussen kwaliteit en deugdelijkheid. Scholen mogen hun eigen kwaliteitsdefinitie hanteren. De overheid ziet toe op de deugdelijkheid. Daarnaast heeft het CDA traditioneel veel aandacht voor de rol van het maatschappelijk middenveld bij de organisatie van het onderwijs. In de loop van de tijd is daarom ook belangenbehartiging van gevestigde onderwijsorganisaties een steeds belangrijker rol gaan spelen. In de onderwijsstandpunten wordt vooral de juridische en economische insteek gekozen. Ter illustratie enige regels uit het verkiezingsprogramma van 2012:

‘In de economie van morgen is kennis de sleutel tot succes.’

‘De vrijheid om scholen te stichten wil het CDA verbreden tot niet-religieuze gronden.’

‘De overheid bewaakt de minimumkwaliteit van onderwijs en stelt kerndoelen vast. Voor het overige gaan scholen over de invulling en uitwerking van hun onderwijs. Op die manier wordt de controle door de overheid gereduceerd.’⁹

PvdA

Onderwijs speelde altijd een grote rol in de socialistische politiek. Onderwijs mag geen elitezaak zijn, maar is bij uitstek een instrument voor ‘volksverheffing’ en emancipatie. Maar ook bij de PvdA staat onderwijs in dienst van de economie. In het boek *Leergeld* staat te lezen: ‘Onderwijs is georganiseerde

en geprofessionaliseerde socialisatie.’¹⁰ En verderop in dit boek staat een aantal criteria genoemd voor het onderwijs: kwaliteit, gelijke toegang, sociale cohesie, keuzevrijheid en efficiëntie.¹¹ Helaas geeft de PvdA geen definitie van kwaliteit. Het verkiezingsprogramma van 2012 is een aardige illustratie van het bovenstaande:

‘Onderwijs als motor van de kenniseconomie.’

‘Wat de PvdA betreft moet de politiek op basis van heldere afspraken vertrouwen geven aan het onderwijs en het onderwijs vanuit het geloof in eigen kracht de uitdagingen die de samenleving stelt offensief oppakken.’

‘Goede, objectieve toetsystemen zijn een hulpmiddel om ontwikkeling verder te stimuleren en achterstanden tijdig te onderkennen.’

‘Een basisschool moet een afspiegeling van de wijk zijn. Kinderen moeten samen opgroeien dwars door allerlei scheidslijnen heen.’¹²

VVD

In 2012 verscheen *Onderwijs: de derde dimensie*, een bundel van de Teldersstichting, gelieerd aan de VVD. De auteurs stellen hierin dat onderwijs alleen een rol van betekenis kan blijven spelen, wanneer er naast de dimensies ‘kennis’ en ‘vaardigheden’ een derde dimensie wordt toegevoegd: ‘de menselijke factor’. Hoewel het hier lijkt te gaan over scholen, stellen de auteurs toch uitdrukkelijk dat ‘van de staat terughoudendheid wordt verlangd. De overheid schept voorwaarden, stelt kaders, bewaakt de kwaliteit van het onderwijs en speelt zo een krachtige rol. Voor het overige liggen de verantwoordelijkheden bij de docenten, schoolleiders, ouders, de omgeving van de leerling en uiteraard vooral ook bij de leerling zelf.’¹³ Echter ook hier volgt er geen definitie van kwaliteit. Veel nadruk ligt op maximale zelfontplooiing, *Bildung* en excellentie. In het verkiezingsprogramma wordt daarbij veel nadruk gelegd op onderwijs in het kader van de economie:

‘Goed onderwijs biedt kansen op een succesvol leven en is ook de basis voor een sterke economie. De VVD wil scholen van topkwaliteit waar elk kind in zijn eigen tempo de ruimte krijgt zich te ontwikkelen.’

‘De VVD wil basisscholen belonen als zij goed onderwijs geven. Dat kan door de financiering van basisscholen voor een deel afhankelijk te maken van de kwaliteit die zij leveren.’

‘Zeker in gebieden waar de bevolking daalt (krimpgebieden) zal samenwerking noodzakelijk zijn om kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs te verzekeren. Belemmeringen voor samenwerking en experimenten daartoe moeten hier worden weggenomen.’¹⁴

De school van de burger

D66

D66 profileert zich maar al te vaak als onderwijspartij. In hun soms wat pragmatische politiek is de brede visie op het onderwijs niet altijd even duidelijk. Echter impliciet is deze visie er wel degelijk. Op de achterkant het het *Witboek onderwijs* staat te lezen: ‘Onderwijs is de motor van jouw persoonlijke groei. Maar ook landen kunnen groeien van onderwijs. Goed onderwijs is de motor van onze economie. Nieuwe groei voor Nederland begint dan ook bij goed onderwijs.’¹⁵ Onderwijs lijkt bij D66 dus net als bij de VVD in dienst te staan van het individu en van economische groei. Ook bij D66 staat voorop dat de overheid terughoudend moet zijn. Scholen moeten letterlijk en figuurlijk meer ruimte krijgen. Het is opvallend dat bij een paar onderwerpen, met name waar het homoseksualiteit betreft, de overheid volgens D66 toch zeer dwingend moet zijn:

‘Voor D66 is goed onderwijs de motor van nieuwe welvaart en economische en persoonlijke groei.’

‘De leraar in de klas staat centraal, want die bepaalt de kwaliteit van het onderwijs. Met een overheid die stuurt op kwaliteit, en daarover volwassen afspraken maakt met de scholen.’

‘D66 wil af van de praktijk dat leraren op sommige scholen op grond van het feit dat ze samenleven met een partner van het gelijke geslacht worden geweigerd.’

‘D66 wil de mogelijkheid een school te stichten op andere grondslagen dan de klassieke richtingen, bijvoorbeeld op een onderwijskundige visie.’

‘D66 heeft een initiatiefwet ingediend die het openbaar onderwijs de mogelijkheid geeft om de verenigingsvorm aan te nemen, zodat scholen ouders meer kunnen betrekken.’

‘Door de inzet van D66 moeten scholen verplicht voorlichting gaan geven over (homo)seksualiteit.’¹⁶

SGP

De SGP is in haar verkiezingsprogramma van 2012 helder in haar visie op goed onderwijs. Vanouds vindt de SGP, vanuit haar theocratische achtergrond, dat alle onderwijs christelijk moet zijn. De partij ziet in dat goed onderwijs, zoals zij dat definieert, niet door de overheid afgedwongen kan worden en vraagt dan ook terughoudendheid van die overheid. Zeker ook wanneer allerlei problemen van de samenleving op het bord van de scholen worden gelegd. Daarmee maakt de SGP ook een duidelijke scheiding tussen school en gezin:

‘De SGP gelooft dat onderwijs goed is wanneer het gericht is op een leven zoals dat in de Bijbel wordt geleerd. Daarom wenst de SGP iedere leerling een school met de Bijbel toe.’

‘Onderwijs en opvoeding zijn nauw met elkaar verbonden. In het onderwijs vindt die vorming plaats waar het gezin meestal niet voor is toegerust. Het is daarom van belang dat het onderwijs op school goed aansluit bij de overtuiging van ouders.’

‘De overheid draagt zorg voor het onderwijs, maar kan goed onderwijs niet regelen. Onderwijs kan alleen bloeien als scholen en leraren voldoende ruimte krijgen om hun werk te doen, in samenspraak met ouders.’

‘Onderwijs is bij uitstek een sociaal en cultureel gebeuren. Dat betekent dat resultaten niet zo makkelijk op formule zijn te zetten of volledig objectief te meten. Resultaten hebben vooral een functie binnen de school.’

‘Het is met name van belang dat leraren oog hebben voor de uiteenlopende ontwikkeling van leerlingen in hun klas. De komende jaren moet de overheid daarom investeren in vakbekwaamheid van leraren.’¹⁷

ChristenUnie

De ChristenUnie maakt in haar verkiezingsprogramma van 2012 onderscheid tussen brede en meetbare kwaliteit. Kwaliteit kan niet teruggebracht worden tot louter meetbare componenten, maar tegelijkertijd is dat meetbare deel voor de overheid wel het criterium voor de bekostiging van onderwijs. De onderstaande passages uit het verkiezingsprogramma van 2012 zijn wat dat betreft helder:

‘Wie onderwijs volgt, wordt daardoor gevormd en kan daardoor zijn door God gegeven talenten ontdekken en ontwikkelen. Onderwijs is een randvoorwaarde voor constructieve deelname aan de samenleving. Daarnaast heeft Nederland als kennisland behoefte aan goed opgeleid talent. Onderwijs is dus een investering, geen kostenpost.’

‘De overheid heeft zich de laatste decennia teveel met de inhoud van het onderwijs bemoeid. De kwaliteit van een school is meer dan een uitslag van meetbare resultaten. Wel moet de meetbare kwaliteit leidend zijn voor bekostiging.’

‘De overheid is er om toe te zien op de kwaliteit en de pluriformiteit van het onderwijs: zo komt iedereen tot zijn recht.’

‘Ouders zijn als eersten verantwoordelijk voor de vorming en opvoeding van hun kind. De school is in die hoedanigheid een verlengstuk van de opvoeding door de ouders. Daarom is het belangrijk dat ouders voor hun kinderen onderwijs kunnen kiezen dat bij hun levensvisie past.’

‘De ChristenUnie staat pal voor de vrijheid van onderwijs. De overheid garandeert de vrijheid van stichting, richting en inrichting van onderwijs.’¹⁸

4. Onderwijs is relationeel

Soevereiniteit in eigen kring betekent voor scholen dat zij een andere opdracht hebben dan een bedrijf of een kerk. Onderwijs is overgedragen opvoeding en

is daarom bij uitstek een relationele zaak. Dat is nu juist het unieke van ons mensen: mensen zijn op opvoeding aangewezen. Anders dan in de Bijbel hebben wij tegenwoordig te maken met het kerngezin. Maar dit kerngezin maakt meestal deel uit van een (geloofs)gemeenschap. Dat is een levende waarden-gemeenschap. Mensen leven niet op een eilandje. Mensen leven in relatie tot elkaar en voeden hun kinderen binnen een gemeenschap op. Opvoeding en onderwijs kunnen daarom weliswaar onderscheiden, maar niet gescheiden worden. Het belangrijkste aspect van het onderwijs is niet het economische en technische, maar die vormende relatie. Scholen zouden in dat opzicht wel wat eigenzinniger mogen zijn, tegengas mogen geven tegen al te veel overheidsbemoeyenis en meer gericht mogen zijn op de gemeenschap rondom de school, in het bijzonder op de ouders.

Het is goed dat de overheid niet treedt in de verantwoordelijkheid die principieel is gegeven aan ouders en gemeenschappen (waarvan deze ouders deel wensen uit te maken).

De overheid draagt echter wel zorg voor het onderwijs en moet zich realiseren dat de keuzes die zij maakt altijd normatief zijn. Alleen al de taal waarin over leren en de leerling gesproken wordt is wat dat betreft illustratief. De nadruk ligt daarbij op het individu dat verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen leven en voor de constructie van eigen kennis en begrip. Dat is bij uitstek individualistisch taalgebruik.

De hedendaagse onderwijspolitiek wil de normatieve discussie vaak vermijden. Daarom gaat het steeds meer over beheersbaarheid en meetbaarheid. Het woord kwaliteit staat daarbij voorop. Niemand is immers tegen kwaliteit. Echter, kwaliteit moet worden afgemeten aan het doel van onderwijs. Het 'hoe' staat niet los van het 'wat' en 'waarom'.

De denkfout die door de meeste onderzoekers en beleidsmakers in het onderwijs wordt gemaakt is dat neutraal onderwijsbeleid verkregen kan worden door de nadruk te leggen op wetenschappelijk vast te stellen meetbare doelen. Er wordt dan gekozen voor *evidence based* onderwijs. Hierin staan de effectiviteit en de efficiëntie van onderwijsprocessen centraal. In de woorden van Biesta:

'Onderwijs kan niet opgevat worden als een interventie of behandeling, vanwege het niet-causale en het normatieve karakter van de onderwijspraktijk en vanwege het feit dat de middelen en doelen in onderwijs intern met elkaar verbonden zijn. Dat betekent dat onderwijsprofessionals moeten oordelen over wat onderwijspedagogisch gezien wenselijk is. Ze moeten met andere woorden, oordelen kunnen vellen over goed onderwijs. Dergelijke oordelen zijn van nature normatief.'¹⁹

5. Conclusie

Wanneer wij spreken over onderwijs zal het niet alleen moeten gaan over meetbare zaken. Alsof beheersbare processen de kwaliteit van het onderwijs bepalen. Het zal in het onderwijs niet alleen moeten gaan over het 'hoe', maar zeker ook over het 'wat' (inhoud) en het 'waarom' (doel). Het verband tussen het 'wat' en het 'waarom' mag niet uit het oog verloren worden.

Politieke partijen geven in hun programma's blijk van een denken in termen van beheersbaarheid, dat wellicht voor een industrieel proces opgaat en in mindere mate ook voor de biologische kant van onderwijs. In het merendeel van de onderzochte verkiezingsprogramma's gaat men ervan uit dat de taak van de overheid is om de kwaliteit van ons onderwijs te bewaken en te controleren door middel van 'objectieve' toetsen. Wat kwaliteit is, wordt echter meestal niet gedefinieerd. Politieke partijen zouden er goed aan doen helderheid in te verschaffen over hun definitie van kwaliteit.

Een tweede conclusie is dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en die van gezinnen en scholen. De overheid heeft als taak de gerechtigheid van haar burgers te bewaken. Dat kan met behulp van enige meetbare criteria. Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding en dragen deze gedeeltelijk over aan scholen. Scholen stellen in samenspraak met de gemeenschap waar zij deel van uitmaken eigen kwaliteitscriteria op die veel breder kunnen zijn dan de criteria van de overheid. Scholen leggen verantwoording af, niet alleen aan de overheid, maar ook aan hun gemeenschap, vooral de ouders.

Onderwijsbeleid na de commissie-Dijsselbloem

Joel Voordewind

In 2008 kwam de commissie-Dijsselbloem met het rapport *Tijd voor onderwijs*, een evaluatie van de onderwijsvernieuwingen. Een van de conclusies luidde: de politiek heeft zich teveel met de dagelijkse gang van zaken in het onderwijs bemoeid en zou weer een stap terug moeten doen. De reacties uit het onderwijsveld waren enthousiast: de Besturenraad (dat in 2014 haar naam in Verus veranderde) was namens het christelijk onderwijs 'blij dat de overheid teruggefloten wordt door de commissie-Dijsselbloem'.

Artikel 23 van de Grondwet biedt scholen 'vrijheid van inrichting'. Dat vraagt om een terughoudende overheid. Heeft de overheid zich terug laten fluiten in de afgelopen 6 jaar? Het door de commissie geïntroduceerde 'wat' en 'hoe' hebben vaak een bepalende rol gespeeld in Kamerdebatten, maar de politieke voorstellen en beslissingen hebben toch weer een hoge mate van beheersingsdenken getoond.

Een voorbeeld: via het 'wat' heeft de overheid zich teveel met de inhoud van het onderwijs bemoeid. Denk aan het wetsvoorstel dat een 'centrale uniforme toets' in het basisonderwijs introduceert. Uniforme scholen, klassen of leerlingen bestaan niet. Gelukkig maar! Sommige politieke partijen stellen bovendien een kleutertoets voor, zodat niet alleen de ontwikkeling van het kind, maar ook de bijdrage van de school van groep 1 tot en met groep 8 kan worden gemeten. Dit is een vergaande vorm van beheersing door de overheid, zeker wanneer de bekostiging van scholen hiervan afhankelijk zou worden.

Een ander voorbeeld: in het hoger onderwijs is recent een 'reviewcommissie' ingesteld, die in de gaten houdt of instellingen zich aan de prestatieafspraken houden. Wanneer instellingen voldoende presteren en een erkenning krijgen van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, kan de reviewcommissie alsnog besluiten dat niet aan de prestatieafspraken is voldaan. Een deel van de bekostiging is hiervan afhankelijk. De overheid en de politiek vinden het nog steeds moeilijk om los te laten. Toch geeft de 'vrijheid van inrichting' ons een andere opdracht mee. Laten we het onderwijs teruggeven aan scholen, ouders, leraren en leerlingen. Ik vertrouw er op dat zij het beste met ons onderwijs voor hebben.

Terug naar onderwijs als vrije maatschappelijke praktijk

Pieter Vos

De huidige invulling van de vrijheid van stichting en inrichting van onderwijs steunt op een verzuild bestel. De auteur pleit er in dit hoofdstuk voor om niet alleen te denken in termen van belangen, achterbannen en verworven rechten. Hij wil teruggaan naar de achterliggende visies op de vrijheid van onderwijs, zoals die in het christelijk-sociaal en neocalvinistisch denken zijn ontwikkeld en actualiseert deze in de context van een post-verzuilde samenleving.

I. Inleiding

Al bijna een eeuw lang heeft het christelijk onderwijs in Nederland kunnen floreren. Door de in 1917 beklonken gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs konden er tal van christelijke scholen bestaan die tot op heden een belangrijk deel van het onderwijsveld vormen.

Maar ondertussen is er wel veel veranderd. We leven in een 'postchristelijke' samenleving waarin slechts een beperkt deel van de natie zich nog als christelijk beschouwt. De Nederlandse samenleving heeft zich ontwikkeld van relatief homogeen en groepsgericht, naar meer heterogeen en individualistisch samengesteld. Religie en spiritualiteit zijn hiermee niet verdwenen. Integendeel, er zijn vele vormen van religiositeit, maar mensen geven daar op een eigen, individuele en gedeïnstitutionaliseerde wijze vorm aan.¹ Opmerkelijk is dat velen desondanks nog steeds voor het bijzonder onderwijs kiezen. Ze doen dat echter op een totaal andere manier dan een eeuw geleden. In een postverzuilde samenleving hebben christelijke organisaties, waaronder scholen, niet meer hun vanzelfsprekende plaats in een totaalsamenhang waarin zich heel het persoonlijke en maatschappelijke leven afspeelt. Toch steunt de huidige invulling van de vrijheid van stichting en inrichting van onderwijs in wezen nog steeds op een verzuild bestel. De vraag is daarom of dit stelsel op de lange duur nog levenskrachtig zal zijn.

In dit artikel ga ik allereerst nader in op enkele verschuivingen die zich hebben voorgedaan in de invulling en waardering van het bijzonder onderwijs. Vervolgens zal ik betogen dat we niet alleen moeten denken in termen van belangen, achterbannen en verworven rechten. We moeten teruggaan naar de achterliggende visies op de vrijheid van onderwijs. Ik zal in het bijzonder aandacht

vragen voor enkele concepten van christelijk-sociaal en neocalvinistisch denken die mede de achtergrond vormen van het Nederlandse onderwijsbestel. Deze concepten zijn nog steeds levenskrachtig, mits ze opnieuw doordacht worden in de context van de hedendaagse postverzuilde, postchristelijke en tegelijk postseculiere samenleving.

2. Verschuivingen binnen het bijzonder onderwijs

Op verschillende niveaus doen zich veranderingen voor in de waardering en vormgeving van het bijzonder onderwijs. Ten eerste hebben zich verschuivingen voorgedaan in de *keuzemotieven* van ouders voor bijzonder onderwijs. Het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs is steeds geweest dat ouders voor hun kinderen onderwijs kunnen realiseren dat in overeenstemming is met hun levensbeschouwing. Tegenwoordig is dit motief weliswaar nog steeds van belang, maar de keuze voor bijzonder onderwijs wordt in veel gevallen ook door andere criteria bepaald, zoals de kwaliteit van het onderwijs (zowel qua leerresultaten als qua pedagogisch klimaat), de aandacht voor sociale vaardigheden, de bereikbaarheid van de school en de mate waarin het onderwijs naar de zin van het kind is. Dergelijke motieven zijn voor veel ouders zelfs belangrijker dan de confessionele grondslag.²

Deze verschuiving kan gezien worden als een van de gevolgen van secularisering en ontzuiling. Dit neemt niet weg dat de levensbeschouwelijke identiteit van de school voor een deel van de ouders nog steeds een belangrijk motief is voor de schoolkeuze.³ Dat betreft onder meer het deel van de bevolking dat als achterban van de ChristenUnie kan worden beschouwd. Toch lijken maatschappelijke verschuivingen ook onder dit deel van de bevolking door te werken. Het verschil met het verleden is dat de keuze voor protestants-christelijk, gereformeerd of evangelisch onderwijs tegenwoordig minder vanzelfsprekend is, ook als dit onderwijs dicht bij huis wordt aangeboden. Andere motieven dan de levensbeschouwelijke identiteit van de school lijken ook bij dit deel van de bevolking aan gewicht te hebben toegenomen. In elk geval geldt dat voor orthodoxe christenen de maat niet langer uitsluitend gevonden wordt in een voorgegeven stelsel van waarden, normen en overtuigingen die een christelijke gemeenschap dragen, maar ook in het individu dat zich zelfstandig tot dit stelsel verhoudt en daarbij allerlei andere opties open houdt. In die zin neemt het geloof van orthodoxe christenen, net als dat het geval is in de 'nieuwe religiositeit', individuele en de-institutionele kenmerken aan.

Een tweede verandering betreft de gewijzigde *bestuurlijke* en *institutionele* betrokkenheid van ouders bij de school. De traditionele schoolbesturen waarin ouders zitting namen, zijn grotendeels vervangen door raden van toezicht.

Daardoor is de afstand tussen bestuur en ouders vergroot.⁴ Overigens spelen de belangen van ouders en kinderen in veel onderwijsbeleid een grote rol. Zo beoogde de vergroting van de autonomie van scholen een toename van de keuzemogelijkheden van het schoolaanbod voor ouders en kinderen. Daar staat echter tegenover dat, in juridische zin, de directie of schoolleiding over de onderwijskundige, beheersmatige en organisatorische zaken in de school beslist. Dit is een ingrijpende verschuiving in het licht van een van de belangrijkste pijlers van de vrijheid van onderwijs, namelijk het recht van ouders om scholen te stichten en ook zelf in te richten op basis van eigen levensovertuiging en daarvoor verantwoordelijkheid te dragen. Terecht constateerde de Onderwijsraad in 2012 de vraag in hoeverre ouders nog voldoende worden erkend als mededragers van de vrijheid van onderwijs, van principiële aard is. Is de ouder nog wel constituent (medevormgever) van de school?⁵

Ten derde blijkt de vrijheid tot het *stichten* van een school en het *inrichten* van het onderwijs in de praktijk van overheidswege allerlei beperkingen te kennen. Het begrip 'richting', dat centraal staat in artikel 23, is in de loop van de tijd geïdentificeerd met het begrip denominatie. Dit betekent dat het stichten van een school in feite alleen kan plaatsvinden op voorwaarde dat de beoogde school zich schaart onder één van de erkende 'richtingen': katholiek, protestants-christelijk, islamitisch, antroposofisch, joods of algemeen bijzonder. Een school moet bovendien kunnen rekenen op voldoende leerlingen met belangstelling voor die richting. In feite is het bijzonder onderwijs dus georganiseerd op de restanten van een verzuild bestel, waarbij enkele aanpassingen gedaan zijn, onder meer voor mensen met een islamitische achtergrond die zich in de afgelopen decennia in Nederland hebben gevestigd. Vanwege de strenge stichtingseisen is het voor ouders echter haast onmogelijk geworden een nieuwe school te stichten.

Ook is het begrip 'deugdelijkheid' uit artikel 23 van de Grondwet gaandeweg steeds meer geïnterpreteerd als 'kwaliteit'.⁶ De oorspronkelijk als minimaal bedoelde deugdelijkheidseis is verbreed tot een maximale opvatting: de school moet voldoen aan een flinke lijst kwaliteitseisen die door de inspectie gemeten worden. Door deze eisen wordt niet alleen de vrijheid van stichting maar ook de vrijheid van inrichting *de facto* ingeperkt.

Deze korte schets bepaalt ons bij een aantal kritische vragen met betrekking tot de vrijheid van onderwijs. Allereerst is de ingeperkte bestuurlijke positie van ouders in de school problematisch. Heeft de onderwijsvrijheid door de sterk ingeperkte bestuurlijke rol van ouders aan legitimiteit inboet? Is de school nog wel van de ouders? Verder roept ook de wijze waarop de vrijheid van stichting en inrichting van het onderwijs inmiddels is ingeperkt, de vraag op of deze vrijheid nog voldoende is gewaarborgd. Steunt het stelsel niet te veel op een verzuild bestel dat niet meer van deze tijd is? Ten slotte is het de vraag of er een heldere

kijk is op de eigen plaats en functie van verbanden als zorginstellingen, welzijnsorganisaties en scholen naast enerzijds de staat en anderzijds de privésfeer.

3. Van zuil naar identiteit

Inmiddels hebben veel scholen hun toevlucht genomen tot het begrip ‘identiteit’. Het identiteitsdenken ontstond in een postverzuilde samenleving. Het kwam in zwang in de psychologie (Erik Erikson) en werd later toegepast op organisaties (*corporate identity*). De identiteit van een organisatie komt onder meer tot uitdrukking in een handelsmerk, een *mission statement*, een logo en een eigen manier van werken.⁷

Als we het hebben over ‘de identiteit van de school’, gaat het om de specifieke kenmerken van een school. Niet het behoren tot een bepaalde denominatie, op basis van een gedeelde grondslag, is dan het meest bepalend voor het karakter van de school, maar de eigen identiteit. Weliswaar kan deze gedeeld worden met andere scholen van dezelfde richting (en ook met scholen van een andere richting!), maar onmiskenbaar is met het denken in termen van ‘identiteit’ de focus verschoven naar de specifieke school. Dat is dan ook de definitie die Anneke de Wolff geeft: de identiteit is ‘iets dat kenmerkend is voor déze school, wat de leden van de schoolgemeenschap met elkaar gemeen hebben en wat min of meer duurzaam is door de tijd.’⁸ Zo’n verschuiving in focus naar de specifieke school brengt met zich mee dat de verschillen tussen scholen van eenzelfde richting toenemen.

Voor een christelijke school kan het geloof een substantiële factor zijn bij de vorming van een eigen identiteit. Daarbij spelen echter ook andere zaken een rol, zoals het pedagogisch klimaat, de onderwijskundige visie, de schoolcultuur, de mensen die er werken, de omgeving waarin de school staat en de manier waarop de school daarop inspeelt. Veel confessionele scholen hebben in de loop van de jaren het typische denken in termen van zuil, grondslag en denominatie en hebben zich steeds sterker gericht op het begrip identiteit. De grondslag blijft dikwijls wel intact als verwijzing naar de christelijke traditie en ook om de wettelijke basis te legitimeren in termen van richting, maar de identiteit van christelijke scholen wordt niet langer uitsluitend in confessioneel-kerkelijke termen verwoord. Sommige sterk confessioneel bepaalde scholen valt het echter zwaar om zo’n omslag te maken. Ze spreken wel van de ‘identiteit van de school’ maar vullen deze nog steeds in vanuit grondslag en confessie.

4. Naar een open richtingsbegrip en een nieuwe ouderbetrokkenheid

Wettelijk gezien speelt het begrip identiteit echter geen rol: bij de stichting van een nieuwe school gaat het nog altijd om de richting. Dat hoeft op zich geen

probleem te zijn. Terecht heeft de Onderwijsraad geconstateerd dat ‘richting’ in de oorspronkelijke opvatting van de grondwetgever ruimer was gedefinieerd, dan het in wetgeving en jurisprudentie wordt gehanteerd.⁹ Aanvankelijk omvatte het de vrijheid om onderwijs vorm te geven volgens eigen (levensbeschouwelijke) opvattingen over opvoeding en onderwijs. Opgevat in de oorspronkelijke zin kan het begrip richting in principe verbonden worden met een denken in termen van de specifieke identiteit van een school.

De Onderwijsraad pleit ervoor om ‘richting’ weer op te vatten als een open begrip, waarbij het erom gaat zonder inmenging van de overheid voluit te kunnen kiezen voor een specifieke grondslag voor een school: ‘Bij een verruimd, open richtingbegrip betekent vrijheid van richting voor een bijzondere school dat deze in zijn onderwijs uitdrukking mag geven aan een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing, of aan een pedagogische benadering.’¹⁰

Tevens adviseert de Onderwijsraad om de ouderbetrokkenheid te vergroten. Het bevoegd gezag zou de bestaande richting van de school bijvoorbeeld periodiek moeten toetsen aan de wens van ouders: voldoet de invulling nog steeds aan de behoeften? ‘De uitdaging voor de scholen is om het oorspronkelijke dragerschap van ouders (en hun betrokkenheid) langs andere principes te organiseren. Een verdere versterking van de medezeggenschap of van de juridische positie van ouders zal onvoldoende effect sorteren. Deze versterkingen bieden geen garantie dat de ouderbetrokkenheid daadwerkelijk toeneemt.’¹¹ De raad stelt dat ouders en de school aan elkaar verbonden zijn, of zouden moeten zijn, door een gemeenschappelijk gedragen visie op de richting van het onderwijs.

In principe steun ik deze voorstellen. Het begrip richting is inderdaad in de loop van de tijd verstard. De vrijheid van onderwijs moet niet minimaal opgevat worden, door de beperking tot enkele vastgestelde denominaties die bovendien geen afspiegeling meer zijn van de maatschappelijke situatie. Bovendien impliceert de vrijheid tot het stichten en vormgeven van scholen een sterke ouderbetrokkenheid bij de school, volgens het aloude adagium ‘de school aan de ouders’. Toch is het tegelijk de vraag hoe deze betrokkenheid in onze tijd vormgegeven kan worden en of er werkelijk levenskrachtige ‘fundamentele oriëntaties’ op opvoeding en onderwijs voorhanden zijn. Ook de Onderwijsraad wordt op dit punt niet erg concreet. Ik denk dat enkele aspecten van het christelijk-sociaal en neocalvinistisch gedachtegoed ons op dit vlak verder kunnen helpen.

5. Vrije associaties van burgers

Zoals de filosoof Govert Buijs heeft laten zien, gaat het christelijk-sociaal denken in feite terug op in de middeleeuwen ontwikkelde ideeën en praktijken van gemeenschapsvorming. Geënt op het kloostermodel (als een gemeenschap van

vrijwillig toegetreden individuen die zich binden aan een constitutie of *regula*), ontwikkelden zich ook de steden als in vrijheid geconstitueerde gemeenschappen van vrije burgers. De drijvende idee was de christelijke *caritas*, op basis waarvan mensen principieel als gelijkwaardig werden gezien en armen, wezen en zieken bijzondere zorg en aandacht verdienden. Dit idee bleek de motor te zijn voor het vormen van publieke gemeenschappen die niet gelieerd waren aan familiebetrekkingen of gedeelde belangen, maar gecentreerd waren rond een ideaal. Zo ontwikkelde zich in de steden een burgerlijk samenlevings-ideaal waarin volop ruimte was voor vrije associaties en waarin zich praktijken en gewoonten vormden die tot op de dag van vandaag het sociaal kapitaal vormen van onze samenleving.¹²

Ook de scholing en opleiding van kinderen en jongvolwassenen kreeg vorm binnen dit federale model, bijvoorbeeld in een meester-gezel verhouding binnen de gilden. De achterliggende politieke opvatting was dat de samenleving primair gezien moet worden als een ruimte waarbinnen mensen hun solidariteit gezamenlijk vormgeven en de daarbij passende instituties ontwikkelen. Het geheel werd gedragen door een religieuze legitimatie van de staatsmacht, in de middeleeuwen in de vorm van een ongedeelde christelijke cultuur en vanaf de Reformatie via de vorst die bepalend was voor de in een gebied heersende religie (*cuius regio, eius religio*).

Hoewel in de moderniteit deze religieuze legitimatie en de geprivilegieerde relatie tussen kerk en politiek verviel, bleef er nog steeds een publiek domein waarbinnen iemand als maatschappelijk burger (*bourgeois*) kon blijven opereren. Terwijl hij als staatsburger (*citoyen*) voor de 'neutrale' overheid gelijk was aan alle andere burgers, kon hij als maatschappelijk burger zich onverhuld vertonen en bovendien het maatschappelijk leven in allerlei verbanden vrij vormgeven. De scheiding tussen kerk en staat is bedoeld om die ruimte open te houden.¹³

Zoals de filosoof Ger Groot terecht vaststelt is de staat zich gaandeweg steeds meer gaan begeven in het maatschappelijke veld: in de economie, in de zorg en ook in het onderwijs. Daarbij stond zij voor de opgave om tegelijk de eigen neutraliteit te bewaren. Ten aanzien van het onderwijs betekende dit dat de staat niet anders kon dan te komen tot een formele gelijkberechtiging van iedere godsdienstige levensovertuiging in het onderwijs, zoals beklonken in Pacificatie van 1917.¹⁴

De overtuiging dat de overheid een bescheiden rol moet houden om zo veel mogelijk ruimte te bieden voor maatschappelijke initiatieven, behoort tot het hart van het neocalvinistische denken. Abraham Kuiper sprak in dat kader van soevereiniteit in eigen kring: elke levenskring heeft zijn eigen onafhankelijk gezag en staat zelfstandig ten opzichte van andere kringen. Zoals bij het begrip 'richting' zijn we geneigd om ook dit begrip exclusief in verband

te brengen met een verzuild stelsel, in de betekenis dat iedere zuil zijn eigen interne gezag heeft. Echter, soevereiniteit in eigen kring betekent vooral dat de macht van de staat over verschillende levenskringen beperkt is. Het biedt dus een rechtvaardiging van de bijzondere school, maar dan primair in de zin dat deze niet onder directe verantwoordelijkheid valt van de staat, maar van een groep ouders. Die school hoeft echter niet noodzakelijk gelokaliseerd te worden in een zuil. Het achterliggende principe is veeleer de vrije associatie van maatschappelijke burgers.

Christelijke politiek die staat in deze traditie dient voluit in te zetten op het beschermen van de ruimte voor vrije associatie om het burgerlijk samenleven vorm te geven. In de woorden van Buijs: ‘De nadruk op het eigen initiatief van burgers, de ruimte voor vrije associatie-initiatieven, dient door een overheid bewust in stand gehouden en ondersteund te worden.’¹⁵

Toch past hier een nuancering. Het onderwijs is namelijk een domein waar niet alleen de burger maar ook de staat een belang heeft. Opvoeding en onderwijs zijn weliswaar zaken die allereerst de burger aangaan – ouders hebben de plicht zorg te dragen voor de opvoeding en vorming van hun kinderen – maar ook de staat heeft legitiem belang bij de vorming van haar burgers. Die wil kinderen immers vormen tot staatsburgers, *citoyens*. Daarom is het legitiem dat de staat enige eisen stelt aan het onderwijs. Dat betreft bijvoorbeeld burgerschapsvorming en de eis dat op scholen bepaalde kennis overgedragen wordt, met als doel het maatschappelijk verkeer mogelijk te maken en op peil te houden. Omdat het hierbij echter om de burger als abstract, niet-particulier individu gaat, dient de overheid terughoudend te zijn in het uitoefenen van invloed op het onderwijs.

Wie op liberale gronden tegen de gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs is, zou consequent moeten zijn en de staatsbemoeyenis met het onderwijs als zodanig geheel moeten terugdraaien, zoals Ger Groot terecht stelt: ‘Niet de kwestie van het levensbeschouwelijk onderwijs, maar die van de staatsfinanciering van *ieder* onderwijs zou dan ter tafel moeten komen. Het is daar dat de tweeslachtige rol waarin de staat zich op dit punt verwickeld ziet, zijn werkelijke oorsprong vindt.’¹⁶

Zo beschouwd gaat het bij de vrijheid van onderwijs helemaal niet om het beschermen van christelijke privileges of van bijzonder onderwijs als typisch christelijke verworvenheid. Integendeel, het gaat om een fundamentele visie op de verhouding tussen overheid en samenleving. Het is kenmerkend voor (neo)calvinistisch denken dat het daarop een visie heeft die relevant is voor *alle* burgers. Uitgangspunt is dat overheidsbemoeyenis met het onderwijs beperkt moet zijn. Op het moment dat die bemoeyenis er toch is – en die is er – dient de zorg van de overheid (in de vorm van bekostiging) zich ofwel tot *iedere* ofwel tot *geen* enkele vorm van onderwijs uit te strekken.

6. Onderwijs als structurele en gerichte ‘praktijk’

Onderwijs kunnen we beschouwen als een maatschappelijke praktijk van burgers waarin opvoeding en vorming worden vormgegeven. Ik gebruik hier het woord ‘praktijk’ omdat dat begrip het mogelijk maakt om de samenhang tussen de verschillende betrokkenen in het vizier te krijgen. Een goede basis daarvoor vinden we in het ‘normatieve praktijkmodel’ waarin een begrip van professionele praktijken is ontwikkeld op basis van enerzijds de neocalvinistische filosofie van Herman Dooyeweerd en aan het deugdethische denken van Alasdair MacIntyre.¹⁷ In navolging van Dooyeweerd wordt in dit model onderscheid gemaakt tussen de constitutieve zijde van een praktijk, die deze praktijk maakt tot wat zij is (de structuur), en de regulatieve zijde van een praktijk, die de richting bepaalt van die praktijk. En in overeenstemming met MacIntyre wordt een praktijk opgevat als een samenhangende en complexe vorm van sociaal gevestigde activiteit die een goed (*good*) realiseert dat eigen (*internal*) is aan die activiteit door in het proces te voldoen aan de standaarden van uitmuntendheid die daarvoor gelden.¹⁸

Toegepast op het onderwijs maakt dit model het mogelijk om het specifieke van de levensbeschouwelijke kleur van het onderwijs (de richting) te onderscheiden van aspecten die altijd gegeven zijn met onderwijs (de structuur). Als het gaat om de structuur, de constitutieve zijde, zijn er drie structurerende elementen of normen te onderscheiden:

1. Allereerst zijn er elementen die *funderend* zijn voor onderwijs. Zonder die elementen kan er geen sprake zijn van onderwijs. Bepalend voor de praktijk die onderwijs heet, is bijvoorbeeld dat leerlingen iets leren met behulp van leraren die onderwijs geven. Er zijn dus leerlingen, leraren en leerinhouden.
2. In de tweede plaats kent iedere praktijk een specifiek doel of specifieke bestemming. Het gaat daarbij om de kernwaarde van de praktijk, iets wat kenmerkend en onderscheidend is voor die praktijk. In het geval van onderwijs is dat zoiets als de *vorming* van de leerling. Dat is *kwalificerend* voor de onderwijspraktijk.
3. Ten slotte zijn er ook allerlei randvoorwaarden, zoals wetgeving waaraan het onderwijs zich moet houden, een instituut en ene gebouw waar onderwijs gegeven wordt, een onderwijsbudget dat onderwijs mogelijk maakt enzovoort. Deze voorwaarden zijn niet kwalificerend, maar *conditionerend* voor het onderwijs.¹⁹

De richting of *regulatieve* zijde, vervolgens, betreft de eigen manier waarop het onderwijs wordt ingericht en hoe de regels worden uitgevoerd van het spel dat

onderwijs heet. Het gaat hier om de eigen waarden, visies, motieven en opvattingen van waaruit onderwijs wordt vormgegeven. Die opvattingen komen voort uit levens- en wereldbeschouwelijke visies. Ze gaan over hoe je aankijkt tegen het mens-zijn, het kind-zijn, het leven en het samenleven. Die (regulatieve) visies geven dus een inkleuring van de constitutieve zijde.

Het praktijkbegrip van MacIntyre laat onder meer zien dat een praktijk ‘sociaal gevestigd’ is, dat wil zeggen: ingebed in maatschappelijke instituties. In het geval van onderwijs is dat het instituut school. Verder geldt dat de kern van een praktijk gevormd wordt door het ‘goed’ waar die praktijk om draait, oftewel de bestemming of kernwaarde ervan. Dit is precies wat in het normatieve praktijkmodel de kwalificerende norm heet. Het gaat om de kernwaarde die *eigen (intern)* is aan de betreffende praktijk, het specifieke ‘waartoe’ van de praktijk. Het ‘goed’ van het onderwijs kunnen we omschrijven als de vorming van de leerling. Verder maakt de omschrijving van MacIntyre duidelijk dat bij elke praktijk eigen kwaliteitsmaatstaven of ‘standaarden van excellentie’ horen. Het gaat hierbij om criteria die niet van buiten komen, maar eigen zijn aan de praktijk zelf, omdat ze beantwoorden aan het ‘goed’ van die praktijk. Het kwalificerende aspect is dus bepalend voor de kwaliteit. Bij onderwijs is dat bijvoorbeeld de mate waarin leerlingen in staat gesteld worden om te leren en gevormd te worden.

7. Conclusie

De hier kort geschetste opvatting van onderwijs als omvattende praktijk die uit verschillende normatieve elementen bestaat (structuur) en bovendien een regulatieve zijde (richting) kent, biedt een goed kader om verder te komen met een aantal van de in dit artikel opgeworpen kwesties.

Ten eerste wordt duidelijk dat niet alles zomaar ‘onderwijs’ kan heten. Het gaat hier om een complexe vorm van menselijke activiteit die niet van vandaag of gisteren is, maar die zich in de loop van de tijd heeft gevormd en bepaalde *standaarden* kent. Een praktijk wordt uitgeoefend volgens de regels der kunst. De standaarden die in de loop van de tijd ontwikkeld zijn vormen de basis voor professionaliteit.

Dat maakt het, ten tweede, mogelijk om het begrip *kwaliteit* direct te verbinden met dat wat onderwijs tot onderwijs maakt. Kwantificering in termen van meetbare leerresultaten of onderwijsopbrengsten zijn daarvan slechts een afgeleide. De huidige aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs is dus prima, maar dan moet wel duidelijk zijn wat bepalend is voor die kwaliteit: de *standards of excellence* worden gedefinieerd door het goed dat eigen is aan de praktijk die onderwijs heet.

Ten derde komt dit model tegemoet aan een open invulling van het begrip *richting*, waarbij geldt dat iedere praktijk en dus ook iedere vorm van onderwijs

een bepaalde richting kent en dus niet levensbeschouwelijk neutraal is. Ten vierde maakt deze visie op onderwijs als complexe vorm van samenwerken duidelijk dat zowel de onderwijsgevenden en de directie, als de leerlingen en de ouders elk op eigen wijze deelnemen aan deze praktijk. Wat hen verbindt is het *goed* of de bestemming van de praktijk onderwijs. Immers dit goed is alleen in en door het uitoefenen van deze praktijk te verwerven. Het goed is daarom de basis waarop al deze betrokkenen van gedachten kunnen wisselen en beleid kunnen bepalen over de richting die het onderwijs moet hebben. Dat is meer dan alleen een evenwicht van (tegengestelde) belangen; het is een gerichte doordenking van hoe het 'goed' van onderwijs optimaal te realiseren is, in overeenstemming met de waarden, visies, opvattingen en motieven die daarbij als leidend zijn gekozen. Juist op dit vlak is de betrokkenheid van ouders belangrijk.

Daarbij, ten slotte, is het belangrijk te beseffen dat ook die waarden, visies, opvattingen en motieven niet van vandaag of gisteren zijn, maar deel uitmaken van *tradities*. Dat betekent dat de mogelijkheid tot het stichten van een nieuwe school *de jure* open is maar *de facto* beperkt zal zijn. Voor de stichting van nieuwe scholen zal de overheid namelijk als voorwaarde moeten stellen dat er een 'fundamentele oriëntatie' (Onderwijsraad) is: een omvattende en duurzame (dat wil zeggen in een zekere traditie verankerde) visie op de richting en inrichting van het 'goed' van onderwijs, een visie dus op de aard en bestemming van de opvoeding en vorming van kinderen zoals die in het onderwijs vorm krijgen. De overheid dient na te gaan *of* er zo'n visie is, maar niet *hoe* die is. In zoverre dient haar bemoeienis beperkt te blijven. In de praktijk zijn de grote levensbeschouwelijke tradities bij uitstek de leveranciers van dergelijke visies gebleken. Het lijkt erop dat dit ook in de toekomst niet zomaar zal veranderen. En dat is alleen al in het licht van de geschiedenis niet iets om te betreuren.

Wel of geen christelijke school?

Jaap Wisse

Onderwijs is net als voetbal: iedereen denkt er verstand van te hebben en heeft opvattingen over hoe 'het' moet en zeker hoe 'het' moet vanuit de Bijbel – en vaker nog: hoe het absoluut niet moet. Als schoolleiding is het vinden van legitimiteit voor een bijbelgetrouwe schoolorganisatie een delicate kwestie, waarin voortdurend gebalanceerd moet worden tussen tegenstelde opvattingen en belangen enerzijds en de onderwijskwaliteit en de vormgeving van de identiteit anderzijds. De keuze van ouders voor identiteitsrijke, bijbelgetrouwe scholen is daarbij niet vanzelfsprekend.

Als schooldirecteur kwam ik globaal gezien twee soorten christelijke ouders tegen. De ene categorie kiest bewust voor bijbelgetrouw onderwijs, vanuit een zoeken naar een veilige omgeving voor het kind. De christelijke identiteit wordt gezien als een vorm van bescherming in een wereld vol (geestelijke) gevaren. Ouders herkennen dat de school werkt vanuit de acceptatie van een normatieve grootheid buiten het zelf als regulerend principe voor het alledaagse handelen van alle betrokkenen bij de school. De identiteit van de school sluit aan bij de christelijke opvoeding thuis, waar frequente kerkgang en gebed normaal worden gevonden. Dat maakt bijbelgetrouwe scholen uniek en zelfs aantrekkelijk voor mensen met een achtergrond die wel religieus is, maar niet christelijk.

De andere categorie ouders kiest vanuit een missionair motief. De wereld waarin de kinderen moeten leven is ook niet beschermd en daar moeten ze mee leren omgaan. Bovendien hebben we als christenen veel te bieden aan deze wereld en deze ouders leggen daarom de nadruk op het zijn van 'een zoutend zout en een lichtend licht' in de leefomgeving, bijvoorbeeld op een openbare school.

Wat mij betreft is er geen goede of foute categorie. Het gaat om legitieme keuzes van ouders in het zoeken naar de beste opvoeding voor hun kinderen. Identiteit kan door een bijbelgetrouwe school nooit gezien worden als een vanzelfsprekendheid. Immers, als die identiteit *niet* meer voortdurend en bewust wordt vormgegeven als een tastbaar element van de school, verliest deze haar *raison d'être*. Er kan niet volstaan worden met uitsluitend Bijbel lezen en bidden aan het begin van de dag. Echter als mensen niet meer kiezen voor bijbelgetrouw onderwijs, verliezen we met elkaar een hele kostbare verworvenheid. Wees er zuinig op zolang dat nog kan.

Wat kunnen we leren van andere landen?

Simone Kennedy-Doornbos en Jet Weigand-Timmer

De invloed van internationale testen en benchmarking op het Nederlandse onderwijsbeleid is groot. Er is hierbij geen sprake van neutrale instrumenten voor verbetering van onderwijskwaliteit. De auteurs vergelijken drie landen. Duitsland streeft naar eenheid, terwijl de VS juist de individualiteit wil bevorderen. Maar in beide schoolsystemen wordt de sociale ongelijkheid vergroot. Finland bevordert sociale gelijkheid en geeft scholen grote vrijheid. Levensbeschouwing en religie spelen op Finse scholen echter geen rol.

I. Onderwijskwaliteit

In andere hoofdstukken in deze bundel wordt uitgebreid ingegaan op de vraag wat onderwijskwaliteit is. Ook de vraag van wie het onderwijs is heeft daarmee te maken. Immers, het antwoord op die vraag beïnvloedt in grote mate de bemoeienis van de staat, die wordt geacht te waken over de kwaliteit, met het onderwijs.

We leven in een open wereld. Niet alleen Nederland probeert de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dat gebeurt wereldwijd. Daarom komen in dit hoofdstuk een aantal internationale aspecten aan de orde. Wat kunnen we leren van andere landen?

Internationaal zijn beleidsmakers en onderwijskundigen op zoek naar wat 'werkt'. Daartoe zijn verschillende testen ontworpen die de prestaties van leerlingen moeten meten, onafhankelijk van het eigen onderwijssysteem. Deze testen zijn ook van invloed op het onderwijsbeleid van Nederland. Als voorbeeld bespreken wij de PISA-test. Daarnaast zijn er internationale afspraken gemaakt die de ruimte voor eigen onderwijsbeleid in Nederland beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is het Bologna-proces (zie paragraaf 2). Nederlandse beleidsmakers kijken voor de verbetering van kwaliteit vaak naar andere landen. Finland, Duitsland en de VS dienen op verschillende terreinen als voorbeeld. In paragraaf 3 laten wij zien waarom juist deze landen door ons gekozen zijn en geven wij een beschrijving van deze landen. In paragraaf 4 trekken wij ten slotte enige conclusies, met name voor de vrijheid van onderwijs.

2. Testen, vergelijken en harmoniseren: PISA en Bologna

PISA

De PISA-test¹ is een internationaal peilingonderzoek naar de kennis en vaardigheden van 15-jarigen. Sinds 2000 wordt elke drie jaar in een groeiend aantal landen een representatieve steekproef getrokken uit de totale populatie van leerlingen. Deze maken vervolgens toetsen voor leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen. Het doel van PISA is om vast te stellen in hoeverre het onderwijsstelsel in de deelnemende landen leerlingen opleidt tot zelfstandige burgers.² In Nederland verzorgt de testorganisatie CITO de afname van deze test en de analyse van de resultaten.

Er kleeft een aantal nadelen aan de PISA-test:

- CITO verzorgt niet alleen de afname in Nederland, maar is ook medeontwikkelaar van de test zelf. Volgens critici zijn Nederlandse leerlingen daarvoor in het voordeel.
- Er bestaan tussen de deelnemende landen sterke verschillen, voor wat betreft het moment en de manier waarop bepaalde lesstof wordt aangeboden.
- De definitie van kwaliteit die (impliciet) gehanteerd wordt door de PISA-test is discutabel en op zijn minst eenzijdig cognitief (gericht op taal en rekenen) te noemen.
- Het feit dat scholen meedoen op basis van vrijwilligheid is een oorzaak van mogelijke onbetrouwbaarheid.

Desondanks speelt de PISA-test een belangrijke rol in de beleidsontwikkeling door het Ministerie van Onderwijs.

In december 2013 werden de resultaten van de test van 2012 gepubliceerd. In deze test scoort Nederland goed. Staatssecretaris van Onderwijs Sander Dekker schrijft in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer het volgende:

‘Kernwaarden van het Nederlandse onderwijsstelsel als vrijheid van onderwijs, vrije schoolkeuze, een breder onderwijsaanbod, ruimte voor professionals en een beperkt maar robuust systeem van centrale toetsing en examinering zijn er mede debet aan dat ons onderwijs in internationaal perspectief zo goed presteert. Met goed onderwijs, gerichte aandacht voor de kernvakken en het systematisch volgen en toetsen van de leervorderingen juist bij die vakken, slagen we er kennelijk in om the best of both worlds te verenigen: uitstekende resultaten op de kernvakken binnen een breder onderwijsaanbod.’³

Opvallend is dat de staatsecretaris de oorzaken van het goede presteren van ons onderwijs niet alleen zoekt in de kernwaarden van het stelsel, maar daarnaast ook in ons 'robuuste' systeem van toetsing en examinering. Hij pleit dus enerzijds voor de vrijheid van onderwijs en ruimte voor professionals, maar anderzijds ook voor stevige centrale toetsing. Deze niet wordt echter niet onderbouwd, noch door de staatssecretaris zelf, noch door het onderliggende PISA-rapport. Paul van Meenen, Tweede Kamerlid voor D66, constateert dat het gemeten resultaat van de PISA-test nauwelijks tot geen correlatie vertoont met de onderwijstijd of het onderwijssysteem.⁴ Dit zijn juist punten waarop politici willen sturen. De docent en de ouders blijken echter veel meer invloed te hebben op de prestaties van leerlingen.

Europese afspraken

Naast vergelijkingsonderzoeken tussen diverse landen zijn er ook internationale afspraken die het Nederlandse onderwijsbeleid beïnvloeden. Zo is binnen de EU afgesproken dat het primaat van onderwijswetgeving bij de lidstaten ligt. Een voorbeeld van een dergelijke afspraak is het zogeheten Bolognaproces, dat in 1999 in gang werd gezet door de Verklaring van Bologna. Dit proces betrof een uniformering van de diverse, vaak sterk verschillende nationale stelsels van hoger onderwijs. In Nederland is deze verandering bekend vanwege de invoering van de bachelor-masterstructuur (BAMA). Het Bolognaproces is echter niet dwingend aan de lidstaten opgelegd. Zo bepaalt artikel 165 van het Verdrag betreffende de werking van de EU:

'De Unie draagt bij tot de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte door samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig door hun activiteiten te ondersteunen en aan te vullen.'⁵

Het ondertekenen van de Bolognaverklaring hield dus geen verplichting in voor de lidstaten, maar juist een vrijwillige keuze om hun onderwijsstelsels te hervormen. Nationale regeringen en universiteiten waren hier niet toe gedwongen. Het Bolognaproces had enkele doelen: de invoering van gemakkelijk herkenbare en vergelijkbare academische graden, de bevordering van een grotere mobiliteit onder studenten, docenten en wetenschappelijke onderzoekers, het waarborgen van onderwijs van hoge kwaliteit en het aanbrengen van een Europese dimensie in het hoger onderwijs. Al twee jaar eerder, in 1997, had de Lissabon Erkenningconventie afspraken gemaakt over de wederzijdse erkenning van onderwijskwalificaties inclusief opleidingen, diploma's en graden in het hoger onderwijs die zijn behaald in de staten binnen de Europese regio.⁶ De BAMA-structuur is inmiddels ook in Nederland een feit. De Onderwijsraad

Wat kunnen we leren van andere landen?

plaatste hier in 2002 echter wel enige kanttekeningen bij: ‘De ondertekenaars van de verklaring zien geen verschillende mogelijke beleidsniveaus waarop de doelstellingen van de verklaring kunnen worden verwezenlijkt, maar onderscheiden slechts een enkel adequaat niveau: dat van de staten.’⁷ Zo lijkt onder druk van internationale benchmarking de onderwijsvrijheid van Nederland ingeperkt te zijn. De bureaucratie op het gebied van onderwijstoezicht is toegenomen. Het is de vraag of deze afspraken van Lissabon en Bologna effectief zijn. Ondanks de gelijkvormigheid van benaming van de behaalde diploma’s, blijven er tussen verschillende opleidingen grote verschillen bestaan in invulling en kwaliteit.

Ook andere afspraken sturen de beleidsbeslissingen van natiestaten. In 2000 stelde de Europese Raad in Lissabon de doelstelling vast om van Europa ‘de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld’ te maken. Een van de afspraken was om in tien jaar tijd het voortijdig schoolverlaten te halveren. Nederland nam deze doelstelling in 2003 over en introduceerde in 2006 het programma ‘Aanval op de uitval’, waarmee men wilde investeren in de zorgstructuur op scholen en in een verbetering van de overgang van vmbo naar mbo.⁸ De vervolgspraken, die in 2010 in de EU 2020-strategie zijn vastgesteld, zijn voor Nederland minder ingrijpend, omdat we al aan veel doelstellingen voldoen. Op zich scoort Nederland ook goed op de doelstelling ‘levenslang leren’: ruim 16 procent van de 25- tot 64-jarigen laat zich (bij)scholen. Toch wil de Nederlandse overheid dit percentage verhogen tot 20 procent in 2020.⁹

De EU verzamelt veel gegevens over de onderwijskwaliteit in haar lidstaten. Om goede data te verkrijgen, oefent ze druk uit op nationale overheden om gestandaardiseerde testen in te voeren en af te nemen. Onderzoeksgegevens worden via Eurostat openbaar gemaakt, om nationale overheden en onderwijsinstellingen ertoe aan te sporen om te excelleren en het beleid te harmoniseren. Zo worden ook verschillen tussen landen zichtbaar.

In 2012 stelde de Europese Commissie het document *Rethinking Education* vast, waarin op basis van eerdere afspraken en vergelijkend onderzoek diverse doelstellingen werden geformuleerd. Nationale overheden werden opgeroepen te investeren in beroepsopleidingen (vooral op het gebied van bedrijfsleven en technologie) en leer-werktrajecten, vroegschoolse educatie, ICT in scholen, onderwijs in vreemde talen en de kwaliteit van leerkrachten.¹⁰ Uit de PISA-onderzoeken en het Europese onderzoek bleek dat Nederland teveel onbevoegde leraren voor de klas heeft staan en ook vrij veel overheidsgeld besteedt aan studiebeurzen voor studenten. Het publiceren van deze onderzoeksresultaten heeft in Nederland mede geleid tot politieke beleidskeuzes met betrekking tot het verplicht stellen van de lesbevoegdheid voor leerkrachten en de afschaffing van de studiefinanciering, om zo het Nederlandse onderwijsstelsel meer in lijn te brengen met dat van andere EU-landen.

Het mag duidelijk zijn dat Europese regelgeving en afspraken veel invloed hebben op het Nederlandse onderwijsstelsel. Aangezien Nederland een van de weinige landen in Europa is waar de overheid vrijwel geen zeggenschap heeft over de vrijheid van ouders om een school te kiezen voor hun kinderen en waar bijzonder onderwijs op dezelfde gefinancierd wordt als openbaar onderwijs, is het zaak om deze vrijheden te bewaken tegenover de druk om onderwijsstelsels steeds verder te harmoniseren.

3. Vrijheid van onderwijs in het buitenland

We vergelijken in deze paragraaf het Nederlandse onderwijs met dat uit drie andere landen. Ten eerste is dat Finland, dat in de PISA-test onophoudelijk hoog scoort. Deze hoge score maakt dat het Finse onderwijssysteem wereldwijd geldt als voorbeeld van goede kwaliteit. Dichter bij huis kijken we vervolgens naar Duitsland,¹¹ niet zozeer vanwege de prestaties (onze oosterburen scoren laag op de PISA-test), maar met name vanwege het feit dat daar de openbare school in hoge mate de standaard is. Vooral vanuit het oogpunt van integratie en gezamenlijke socialisatie is het Duitse onderwijs daarom voor sommigen erg aantrekkelijk. Ook de VS gelden als voorbeeld voor het Nederlandse onderwijs, vooral omdat excellentie daar sterk gestimuleerd wordt.

Finland

De belangrijkste kenmerken van het Finse onderwijssysteem zijn:

- Leerlingen hebben er minder lessen dan Nederlandse leerlingen.
- Leerlingen krijgen er minder testen dan de Nederlandse leerlingen.
- Leraren hebben een hoog opleidingsniveau (academisch).
- Leraren hebben een hoge status.
- Scholen hebben grote mate van vrijheid.

Het Finse systeem is vooral gebaseerd op vertrouwen in professionaliteit.¹² Ook in Finland bestaan er verschillen tussen scholen. In dichter bevolkte gebieden is er zelfs sprake van enige specialisatie en kunnen ouders kiezen. Echter, in dunbevolkte gebieden is er weinig keuze.

Een minpunt van het Finse onderwijssysteem is daarom dat de keuzevrijheid voor ouders, vooral ook in religieuze zin, gering is. Hoewel de Lutherse Kerk nog steeds een belangrijke rol speelt in de Finse samenleving, is deze als geheel sterk gesecculariseerd. Dat geldt ook voor het onderwijs: religie speelt geen rol. Ouders die hun kinderen religieus onderwijs willen geven zijn aangewezen op thuisonderwijs. Wat het Finse onderwijssysteem echter toch zeer interessant maakt is dat blijkbaar hoge kwaliteit verkregen kan worden door minder controle en meer vertrouwen in de professionaliteit van leraren.¹³

Duitsland

In Duitsland wordt het onderwijsbeleid niet door de nationale overheid, maar door de afzonderlijke *Länder* gemaakt. Er zijn dan ook grote onderlinge verschillen. Privéscholen zijn toegestaan, maar overheidsregels en de druk tot uniformiteit zijn dermate groot dat het curriculum op deze scholen niet of nauwelijks verschilt van openbare scholen. Thuisonderwijs is verboden.

Vrijheid van onderwijs bestaat in Duitsland volgens de hoogleraar onderwijskunde Charles L. Glenn in theorie wel, maar: 'hoewel de vrijheid van onderwijs expliciet wordt gegarandeerd door de Duitse grondwet, wordt de daadwerkelijke uitoefening daarvan ingeperkt door zo veel bepalingen dat er in de praktijk geen sprake is van de rijke diversiteit van scholingsaanbod die men zou verwachten in een land met een grote traditie op het gebied van alternatieve onderwijsconcepten' (vertaling JWT).¹⁴

Slechts de magere prestaties van de leerlingen in internationale vergelijkingen baren de Duitsers zorgen.

Op het gebied van de integratie van minderheden en de gezamenlijke socialisatie van kinderen – een punt dat bij uitstek in Nederland belangrijk wordt gevonden – presteert het Duitse schoolsysteem al niet veel beter. De spanningen in de samenleving zijn niet minder dan in Nederland. Kinderen gaan in Duitsland doorgaans in de eigen wijk naar school. Maar daar waar een hoge concentratie allochtone leerlingen is, kiezen autochtone ouders ervoor om hun kinderen elders naar school te sturen. De eerder genoemde garantie voor vrijheid van onderwijs in de Grondwet geeft ouders die vrijheid van schoolkeuze.

De Verenigde Staten

Het onderwijssysteem in de VS verschilt in een aantal opzichten van het Nederlandse.¹⁵ In de Verenigde Staten worden publieke scholen beheerd door schoolcomités die zijn samengesteld uit de lokale gemeenschap en die aan ouders geen keuzevrijheid geven. Hun kinderen worden op basis van woonadres ingedeeld bij de publieke school die het dichtst in de buurt ligt. Als ouders hun kinderen niet naar die school willen sturen, moeten ze kiezen voor privéscholen, waarvoor ze duizenden euro's per kind per jaar moeten neertellen. Sommige ouders maken gebruik van de vrijheid die de wet hen geeft om te kiezen voor thuisonderwijs.¹⁶

De publieke scholen worden voor een groot deel betaald uit de lokale belastingen. De hoogte van die belasting wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van het huis waarin iemand woont. De best presterende publieke scholen staan daardoor vaak in rijke gemeentes. Voor veel ouders is de kwaliteit van

de publieke school daarom een belangrijke overweging als zij een huis willen kopen. Deze wijze van financiering in combinatie met het gebrek aan keuzevrijheid voor minder kapitaalkrachtige ouders werkt segregatie in de hand. In de meeste scholen kunnen ouders invloed uitoefenen door zich aan te sluiten bij een Parent Teacher Association (PTA), waar zij samen met leerkrachten en staffleden op basis van gelijkwaardigheid werken aan meer ouderbetrokkenheid en betere leerresultaten. Al meer dan een eeuw hebben de PTA's een krachtige lobby bij de federale overheid en de overheden van de staten. Zo behartigen zij de belangen van ouders in het onderwijs.

Sommige instellingen voor hoger onderwijs worden gefinancierd door de lokale overheid of de staat, waardoor het collegegeld lager is. Veel universiteiten zijn echter privéscholen, die tot 40.000 euro per jaar kunnen kosten. Deze universiteiten geven beurzen aan studenten, die zij de kans willen geven om op hun school te studeren. De hoogte van de beurs is gebaseerd op het inkomen van de ouders en op de cijferlijst en motivatie van de student.¹⁷

Omdat de kosten van onderwijs in Amerika een aanslag doen op de portemonnee van ouders, beginnen die meestal al vanaf de geboorte van hun kinderen met plannen en sparen. Tijdens de schoolcarrière van hun kinderen zijn ouders zeer betrokken op het onderwijs en worden kinderen gestimuleerd om hoge cijfers te halen en ook naast hun studie actief te zijn in vrijwilligerswerk en extracurriculaire activiteiten, om de kans op een goede beurs te vergroten. Dit schoolsysteem leidt tot meer segregatie en minder kansen voor leerlingen met minder rijke ouders. Als ouders en leerlingen kansen zien en willen en kunnen grijpen, leidt dit schoolsysteem ook tot hoge ouderbetrokkenheid en gemotiveerde (hoewel soms gestreste) leerlingen, die zich breed ontwikkelen.

4. Conclusie

Wat kunnen we leren van deze vergelijkingen? Ten eerste dat de invloed van internationale testen en benchmarking op het Nederlandse onderwijsbeleid groot is. Het blijkt hier niet te gaan om neutrale instrumenten voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Elders in deze bundel zullen we de vraag stellen of de overheid de juiste instantie is om de kwaliteit van het onderwijs te bewaken.

Daarnaast hebben we gezien dat beleidsmakers regelmatig andere landen ten voorbeeld stellen aan Nederland. Werken aan (sociale) gerechtigheid is een belangrijke taak van de overheid. We zagen dat zowel Duitsland als de VS op dat vlak om verschillende redenen tekortschieten. Duitsland streeft naar eenheid, terwijl de VS juist de individualiteit wil bevorderen, maar in beide schoolsystemen wordt de sociale ongelijkheid vergroot. Finland scoort op dat punt veel

beter. Finland heeft een aantrekkelijke manier van scholen en professionals ruimte te geven, al mist het systeem oog voor het belang van levensbeschouwing en religie.

De zestien schoolsystemen van Duitsland

Nienke Rouw

Zoals in veel landen wordt er ook in Duitsland veel over het schoolstelsel geklaagd. Duitsland heeft altijd een reputatie gehad van een goede opleiding met veel potentieel, vooral voor exacte vakken. Toen dit land in de eerste PISA-studie plotseling een slecht resultaat scoorde, was dit een grote schok. Iedereen riep om verandering. In de laatste vijftien jaar is er in het schoolstelsel dan ook veel gebeurd.

Een belangrijk punt van verandering was het inkorten van de Duitse Gymnasiumopleiding (vergelijkbaar met het Nederlandse vwo) van negen naar acht jaar, zodat het eindexamen met 18 jaar de standaard werd. Het probleem, dat zich hierbij helaas voordeed, was dat geprobeerd werd de negen jaar aan onderwijs in acht jaar te proppen zonder ook maar iets uit het lesmateriaal te schappen. Het aantal lessen voor kinderen van 10 tot 12 jaar werd ongeveer tien uur per week hoger, terwijl de hoeveelheid huiswerk gelijk bleef. Voor verdere activiteiten, zoals sport en spelen, was nog maar weinig tijd.

Veel leerlingen zijn de laatste jaren vanwege overbelasting van het Gymnasium afgegaan. Vooral kinderen van ouders die zelf een lagere opleiding hebben en die hen daardoor niet bij het huiswerk kunnen helpen, vallen er sneller uit. Sociale mobiliteit is dus nog moeilijker geworden. Sommige deelstaten van Duitsland hebben nu besloten om weer terug naar het oude stelsel van negen jaar Gymnasium te gaan. Een ander groot probleem bestaat al langer. Elke Duitse deelstaat is zelf verantwoordelijk voor onderwijs. Dat betekent dat er in Duitsland zestien schoolsystemen zijn, met onderling grote verschillen. De inhoud en de kwaliteit zijn ook erg wisselend. Ik had een vriendin, die met haar ouders in Duitsland van het zuiden naar het noorden moest verhuizen. Het onderwijs op haar nieuwe school was totaal anders en zij bleef zitten, terwijl zij in haar oude woonplaats altijd goede schoolresultaten had.

Deel 2

De actualiteit:
onderscheiden verantwoordelijkheden
en goed onderwijs

Laat succes het onderwijs niet bepalen

Jan Hoogland

Ondanks het feit dat de kwaliteit van het onderwijs in Nederland relatief hoog is, gaat er veel aandacht uit naar kwaliteitsverbetering. Om werkelijk kwaliteit te kunnen leveren, moeten scholen volgens de auteur in discussie met hun partners een heldere visie ontwikkelen op wat zij onder 'goed onderwijs' verstaan.

I. Inleiding

We hebben in de zomer van 2014 weer volop kunnen genieten van het wereldkampioenschap voetbal. Iedereen lijkt het erover eens dat een dergelijk toernooi het meest bevredigend verloopt als de beste ploeg wint. Maar over de vraag welk team het beste is, is minder consensus. Zo vonden de landen die door Argentinië werden uitgeschakeld ongetwijfeld dat de Argentijnen defensief en reactief voetbal speelden: zij legden het spel dood. Die tactiek werkte tot ver in de finale erg effectief, maar leverde weinig attractief voetbal op. Niet voor niets waren veel Nederlanders in de finale op de hand van Duitsland. Een land als Argentinië verdiende het in hun ogen niet om kampioen te worden. Zij waren domweg niet de beste.

Dat je kunt winnen zonder de beste te zijn heeft iets onbevredigends. Blijkbaar is de uitslag van de wedstrijd vaak niet conform de kwaliteit van het spel van de winnaar. In het voetbalspel is de uitslag beslissend. Je zou die kunnen beschouwen als het best beschikbare meetinstrument voor de krachtsverhoudingen tussen twee teams. Maar die uitslag wordt altijd door meerdere factoren bepaald. Ook een onterecht toegewezen penalty kan tot de overwinning leiden, net zo goed als een ten onrechte uitgedeelde rode kaart kan leiden tot het verlies van een team.

In het professionele voetbal kun je goed zien waar deze gerichtheid op de uitslag toe leidt. Teams spelen voor het resultaat of voor de winst. Zij spelen alsof het in het voetballen zou gaan om de knikkers, in plaats van om het spel. Op zichzelf is daar iets voor te zeggen. Als winnen er niet meer toe zou doen, zou het voetbalspel zijn spanning en opwinding verliezen. Maar als het streven om te winnen allesbepalend wordt, betekent het per saldo dat andere kwaliteiten van het spel geofferd worden aan deze ene doelstelling.

In het onderwijs lijkt iets vergelijkbaars aan de hand. De kwaliteit van het onderwijs wordt bepaald door een veelheid van factoren. Je zou 'goed onderwijs'

kunnen definiëren in termen van een goede balans tussen al die factoren. In de praktijk worden er echter een beperkt aantal factoren uitgelicht die in hoge mate bepalend worden geacht voor de kwaliteit van het onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan de vakken taal en rekenen, die een centrale plaats innemen in het concept ‘opbrengstgericht werken’ dat binnen het primaire onderwijs een dominante rol speelt.¹

Op het eerste gezicht lijkt er weinig aan de hand te zijn. Wie kan er immers tegen zijn dat er in het onderwijs opbrengstgericht wordt gewerkt? Gaat het bij ‘leren’ niet in hoge mate om een doelgerichte activiteit, waarbij men stelselmatig moet meten in hoeverre men zijn doelen dichterbij heeft gebracht? Zo bezien is er inderdaad niets op tegen. Onderwijs is dan een vorm van handelen, waarvan de resultaten gemeten kunnen worden, met als doel dat handelen te evalueren en waar mogelijk te verbeteren.

Het verhaal wordt echter heel anders, wanneer dergelijke metingen worden gehanteerd als belangrijke of zelfs dominante indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijs en de onderlinge vergelijking van onderwijsinstellingen. Dan wordt namelijk al snel geen recht meer gedaan aan de veelheid van factoren die bepalen wat ‘goed onderwijs’ is. Zolang er namelijk geen goede indicator is voor een gewogen balans van al die factoren, is er eigenlijk geen betrouwbare manier om goed gefundeerde uitspraken te doen over de kwaliteit van onderwijs. Dan kan dus ook de kwaliteit van verschillende instellingen niet goed worden vergeleken. Er kan gemakkelijk een situatie ontstaan die vergelijkbaar is aan die in het betaalde voetbal, namelijk dat de kwaliteit van het spel steeds meer geofferd wordt aan de gerichtheid op de knikkers. Alsof ‘het goede’ te reduceren is tot meetbaar succes.

Naast het ontbreken van een weging van de voor de onderwijskwaliteit relevante factoren, is er ook nog de vraag in hoeverre alle factoren meetbaar zijn. Deels zal het ongetwijfeld mogelijk zijn om meetbare indicatoren te ontwikkelen. Er zijn echter ook factoren waar die mogelijkheid geheel of deels ontbreekt. Dat zegt echter niets over het belang van die factoren.

De centrale stelling van deze bijdrage is dat het streven naar kwaliteitsverbetering in het onderwijs erbij gebaat is dat men oog heeft voor het feit dat kwaliteit slechts tot op zekere hoogte meetbaar en controleerbaar te maken is. Kwaliteitsmeting en -verantwoording moeten dienstbaar zijn aan op verbetering gericht handelen binnen concrete onderwijspraktijken, maar moeten tegelijk slechts een zeer beperkte rol spelen in vergelijkbaar maken van kwaliteit tussen instellingen onderling. Onderlinge wedijver tussen instellingen op het gebied van de kwaliteit van onderwijs is een goede zaak, maar moet zo veel mogelijk een kwalitatief karakter hebben, door aandacht te besteden aan de kwaliteitscultuur binnen die instellingen.

2. Wat is succes?

De eerste stelling van deze bijdrage luidt dat er een grote discrepantie bestaat tussen ‘succesvol onderwijs’ en ‘goed onderwijs’. Succes definieer ik daarbij als: de mate waarin helder gedefinieerde doelstellingen worden behaald. Onder ‘goed onderwijs’ versta ik onderwijs dat aan zijn bedoeling beantwoordt.² Een doel kun je zo concreet en scherp mogelijk formuleren, zodat je kunt vaststellen wanneer je het bereikt of behaald hebt. De bedoeling is echter iets anders en heeft betrekking op datgene wat richting geeft aan het menselijke streven en mede bepaalt welke doelen op een bepaald moment en in een bepaalde situatie prioriteit moeten krijgen of behaald moeten worden.

Bij doelrationeel handelen is het belangrijk dat je op de één of andere wijze kunt bepalen in hoeverre je met behulp van de gekozen handelwijze de geformuleerde doelen kunt realiseren. Bij een concept als ‘goed onderwijs’ gaat het echter niet zozeer om doelstellingen, maar veeleer om de *bedoeling*. Een voordeel van het denken in termen van ‘goed onderwijs’ is, dat het streven daarnaar om een voortdurend gesprek vraagt tussen de direct betrokkenen. Dat gesprek vindt primair plaats binnen de context van de gedeelde leefwereld van die betrokkenen. Bovendien heeft het oordeel van deskundigen in zo’n gesprek geen zwaarder gewicht dan dat van anderen. Anders gezegd: ‘goed onderwijs’ is een open concept dat voortdurend inhoudelijk verantwoord moet worden door allen die in concrete situaties bij het onderwijs betrokken zijn. In deze opzet is het onmogelijk dat het eigenaarschap van de definitie van ‘goed onderwijs’ komt te liggen bij één enkele partij, zoals professionals of onderwijskundigen.

Waar concepten als ‘opbrengstgericht werken’ vooral kijken naar een selectie van meetbare indicatoren voor helder geformuleerde doelen, gaat het concept ‘goed onderwijs’ uit van een dynamisch gewogen balans tussen een veelheid van normatieve factoren die in onderlinge dialoog tussen alle betrokkenen voortdurend wordt besproken en verantwoord. In beide gevallen speelt ‘meten’ een rol, maar in het laatste geval is die rol niet *bepalend*, maar *dienend*. Het onafgebroken gesprek over wat onder ‘goed onderwijs’ verstaan moet worden, vormt dan een kader waarbinnen meetbare factoren dienstbaar gemaakt kunnen worden aan het streven naar succes en verbetering. Uitgedrukt in termen van het begrippenpaar ‘systeem’ en ‘leefwereld’ uit de filosofie van Jürgen Habermas, houdt in deze benaderingswijze de leefwereld het systeem in bedwang.³

3. Succes als verlegenheidsnorm

In het vervolg van ons betoog beschouw ik het gesprek over goed onderwijs als een onderdeel van de leefwereld van mensen, waarin normatieve

gezichtspunten worden uitgewisseld omtrent de vraag wat een goed leven is. Het meten van succes beschouw ik daarentegen als een onderdeel van de doelrationele inrichting van beheersingssystemen, gericht op de publieke beleidsvorming en de effectieve inzet van schaarse middelen. Binnen die context spelen wetenschap en deskundigheid een belangrijke rol. Op grond van dit onderscheid stel ik in lijn met Habermas vast, dat tegenwoordig de leefwereld steeds meer wordt 'gekoloniseerd' door de wereld van de technisch-wetenschappelijk beheersingssystemen.

Hoe moet deze kolonisatie worden verklaard? Volgens mij zijn daarin verschillende factoren van belang. In de eerste plaats speelt de communicatie-ontlastende functie van systemen een rol: in plaats van iedere keer de discussie te moeten aangaan over het curriculum of over de toepasbaarheid van bepaalde werkvormen, is het veel gemakkelijker om daarvoor bepaalde standaarden vast te stellen en deze consequent toe te passen. In de tweede plaats bestaat er onder moderne mensen dikwijls een groot vertrouwen in een systemisch, wetenschappelijk-technisch streven naar perfectionering van het handelen, vanuit de gedachte dat de feilbaarheid van de mens met behulp van doelrationele controle en beheersing kan worden overwonnen. In de derde plaats hebben gesprekken over goed onderwijs in het algemeen een sterk normatief en levensbeschouwelijk karakter, omdat zij betrekking hebben op de vraag wat een goed of zinvol leven is. Lastig aan dit soort vragen is dat er in het publieke domein een steeds grotere verlegenheid bestaat rond de verantwoording van normatieve standpunten. Het is verleidelijk om die normatieve discussie te vervangen door een veel gemakkelijker te hanteren technische kwaliteitsdefinitie.

Gevolg van deze kolonisatie is, dat er een steeds grotere spanning ervaren kan worden tussen enerzijds de al dan niet geëxpliciteerde opvattingen over goed onderwijs en anderzijds de systemen van objectieve indicatoren en door metingen bepaalde scores. Rond deze spanning vormt zich vervolgens een 'cultuur van het onbehagen': professionals klagen erover dat hen hun vak wordt afgenomen en de publieke opinie laat zich keer op keer meevoeren door misstanden en calamiteiten in het onderwijs die in de openbaarheid komen. De reactie op deze publieke opwindung bestaat vervolgens meestal uit een systeemreflex: er komen nog meer regels en de prestaties worden nog scherper gecontroleerd.

Door deze ontwikkelingen is er een cultuur van beheersing en controle ontstaan die we maar moeilijk kunnen doorbreken. Het kwaliteitsbeleid en de toetsing daarvan worden steeds formeler en steeds minder inhoudelijk. Dit proces kan zelfs zo ver gaan, dat veel vormen van kwaliteitstoetsing het karakter krijgen van 'metatoetsingen'. Zo toetsen veel certificeringsinstituten niet zozeer de kwaliteit van dienstverlening of van de uitvoering van werkzaamheden, maar uitsluitend nog de wijze waarop de instelling zelf de kwaliteit daarvan bewaakt.

Met de bedrijfskundige Michael Power zou je dit fenomeen *control of control* kunnen noemen.⁴ Hij spreekt over de hedendaagse samenleving in termen van een *audit society*.⁵ Audits zijn aan de orde van de dag. In allerlei professionele contexten nemen we elkaar cyclisch de maat, met de bedoeling ervoor te zorgen dat professionals ‘goed werk’ leveren. Maar wat is ‘goed werk’ en hoe normatief durven wij nog te zijn in de beoordeling daarvan? Steeds vaker lijkt het erop dat wij ‘goed werk’ vooral zijn gaan meten in systemische termen: effectiviteit, opbrengsten, resultaat, scores. Kortom, succes. Om te voorkomen dat ons oordeel over ‘goed werk’ te veel uitdrukking geeft aan onze persoonlijke normatieve oordelen en vooroordelen, nemen wij zoveel mogelijk onze toevlucht tot ‘objectieve’ maten en indicatoren. Liever tellen we elkaars publicaties, dan ze te lezen. Liever scoren we goed op de ranglijst, dan het over de inhoud te hebben.

4. Succes kun je meten, het goede kun je alleen ervaren

Waar het in het streven naar goed onderwijs gaat om de intenties van mensen en hun normatieve en morele inzet, gaat het bij het meten van resultaten altijd om ‘uiterlijk waarneembare’ factoren die als indicator kunnen dienen voor het bereiken van een bepaalde doelstelling. Dat laatste moet immers zo objectief mogelijk geschieden. Precies daar ligt het probleem van meten en meetbaarheid. Hoe definieer je competenties en ken je daar zo objectief mogelijk vaststelbare scores aan toe? Voor rekenen en taal gaat dat nog wel, maar hoe meet je competenties als ‘moreel oordeelsvermogen’, ‘muzikaliteit’, ‘zelfstandigheid’ of ‘eerlijkheid’? Er worden tal van methodieken ontwikkeld om op al dit soort terreinen objectiveerbare toetsingen mogelijk te maken. Toch voelt iedereen wel aan dat daar ook altijd iets zal blijven wringen en dat er allerlei discrepanties mogelijk zijn tussen de scores en de werkelijkheid.

Mijn pleidooi voor het centraal stellen van het gesprek over ‘goed onderwijs’ is zeker geen pleidooi tegen doelrationeel handelen en het kritisch meten van de resultaten daarvan. Wat ik duidelijk wil maken is dat meten alleen zinvol is als het is ingekaderd in een gesprek over wat kwaliteit, *in casu*, goed onderwijs is. Alleen als we dat gesprek goed vorm geven, kunnen we op een zinvolle manier opbrengstgericht werken. Een eenzijdige fixatie op prestaties, resultaten, meetbare indicatoren en scores maakt dat we geneigd zijn steeds strategischer te gaan handelen. In termen van het voetbalspel: het winnen van de wedstrijd wordt belangrijker dan de kwaliteit van het spel en alles wat er toe leidt dat de kans op winnen groter wordt, is dan goed. Maar een eenzijdige aversie tegen meten en ‘resultaatgericht werken’ is even ongewenst: welke definitie van ‘goed onderwijs’ men ook hanteert, de effectiviteit en doelmatigheid van het onderwijs zullen daarvan hoe dan ook een onderdeel moeten vormen. Het gaat om de balans.

5. Systeemdwang leidt tot succesdwang

De praktijk is evenwel dat vaak zozeer wordt ingezet op de systeemwaarden, dat het gesprek over goed onderwijs erbij inschiet. Dergelijke systeemdwang leidt tot succesdwang, in die zin dat veel scholen en hun bestuurders domweg niet meer weten hoe zij anders aan de verbetering van hun dienstverlening kunnen werken, dan door zich er voortdurend voor in te spannen om de meetbare resultaten te verbeteren. Professionals ervaren een diepgaande vervreemding tussen hun vakbekwaamheid en de feitelijke inrichting van de professionele praktijk. Dit wordt mijns inziens veroorzaakt door de verzelfstandiging van beoordelingssystemen, die gericht zijn op de vaststelling van de kwaliteit van menselijk handelen in professionele praktijken. Terwijl die systemen dienstbaar zouden moeten zijn aan de versterking van het professionele zelfvertrouwen, maken ze professionals juist steeds onzekerder over de wijze waarop ze hun vak moeten invullen. Bovendien wordt 'ratachtig' gedrag sterk gestimuleerd. Die collega's die er handigheid in hebben het systeem naar hun hand te zetten, zijn binnen organisaties vaak het meest succesvol.

Op dit punt in het betoog is het goed om onderscheid te maken tussen twee mogelijke vormen van 'verbeteringstrajecten'. Ik baseer het onderscheid op wat de filosoof Alasdair MacIntyre de *internal* en *external goods* van sociale praktijken heeft genoemd.⁶

Neem het voorbeeld van een strijkkwartet. Dat bestaat doorgaans uit een eerste en tweede violist, een altviolist en een cellist. Doordat iedere instrumentalist een eigen stem vertegenwoordigt, komt het in een strijkkwartet zeer sterk aan op goed samenspel. Als het zich voorbereid op de uitvoering van een stuk van bijvoorbeeld Schubert, dan is er voortdurend sprake van een gezamenlijk streven om zich te verbeteren. De leden van het kwartet zijn voortdurend verwickeld in een proces van onderlinge afstemming, ook in kwalitatieve zin. De iets minder getalenteerde spelers oriënteren zich op het spel van de meest getalenteerde, met als doel om het niveau van de uitvoering zo hoog mogelijk te krijgen. Al wedijverend dagen de leden van het strijkkwartet elkaar uit, ten einde tot een zo mooi mogelijke uitvoering te komen.

Deze manier van zichzelf professioneel verbeteren heeft een geheel ander karakter dan een poging om het beste kwartet van de stad, het land of de wereld te worden. Natuurlijk is niets mooier dan om in een wedstrijd tussen verschillende kwartetten, op welk niveau dan ook, de eerste prijs te winnen. Zeker wanneer die prijs wordt uitgereikt door een zeer vakbekwame jury die op puur esthetisch-inhoudelijke gronden tot haar oordeel is gekomen. Immers, anders dan in het geval van onderwijsprestaties zijn andere dan kwalitatieve manieren van beoordelen in de muziekcultuur niet mogelijk.

Maar hoe inhoudelijk het oordeel van een jury ook mag zijn, toch voelt iedereen aan dat het streven om ‘het beste kwartet’ te worden voor heel veel kwartetten erg ontmoedigend zou kunnen zijn. Er kan tenslotte maar één kwartet het beste zijn. Misschien krijgen twee andere kwartetten nog een ‘eervolle vermelding’, maar dat is het dan ook. Er zijn vermoedelijk talloze kwartetten die nooit tot de wereldtop kunnen gaan behoren. Maakt dat de kwaliteit van hun spel minder waardevol? Kunnen zulke kwartetten maar beter stoppen met hun pogingen om steeds beter te spelen? Ik denk dat iedereen het met mij eens zal zijn dat dit niet zo is: ook het prachtige spel van al die andere kwartetten blijft waardevol, net als hun streven naar verbetering. Hoogstens geldt voor deze kwartetten, dat zij zich in dat streven om steeds beter te worden, zo weinig mogelijk moeten laten ontmoedigen door internationale lijstjes van topkwartetten.

Er bestaan dus twee vormen van ‘streven naar verbetering’. De eerste vorm is een streven naar excellentie omdat het samenspel in een kwartet een collectief goed is. Omdat men het gezamenlijk ‘goed’ van het samenspel wil ervaren, streeft men naar voortdurende verbetering van dat goed. Of nog weer anders: omdat men het samen goed heeft, streeft men naar verbetering. De tweede vorm is een streven om de beste te zijn. Ook hier is het samenspel binnen het kwartet een collectief goed. Maar hier wordt de verbetering van de kwaliteit vooral ingezet om aan de absolute top te komen. Het spel zoals het is, is niet goed genoeg, zolang men nog niet de beste is. Op zich is dat niet verkeerd: je mag daarnaar streven. Maar de verbeteringsimpuls is wel een andere en het kan een destructieve uitwerking gaan hebben als je alle kwartetten aan diezelfde verbeteringsimpuls zou onderwerpen.

Hoe sterker er ingestoken wordt op een systemische benadering van de kwaliteit van het onderwijs, hoe sterker ook het streven naar succes wordt gestimuleerd. Het alternatief is ervoor te zorgen dat er binnen een school consensus is over wat onder goed onderwijs verstaan moet worden, om dat vervolgens als uitgangspunt neemt voor het kwaliteitsbeleid. Natuurlijk moeten daarin ook de standaarden worden verdisconteerd, die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Deze benadering kan ertoe leiden dat scholen niet zozeer streven naar een hoge plaats in een of andere *ranking*, maar veeleer als doel hebben om aan hun eigen standaarden te voldoen.

6. Excelleer in het goede, niet in succes

Met de laatste opmerkingen ben ik gekomen bij mijn stelling, dat het beter is te excelleren in het goede dan in succes. Daarbij definieer ik ‘succes’ als het optimaal voldoen aan de imperatieven van beoordelingssystemen, terwijl ik het ‘goede’ definieer in termen van het optimaal voldoen aan de bedoeling van de professionele praktijk waarin je werkzaam bent. Succes is bijvoorbeeld

dat een school stijgt in een bepaalde *ranking*. Goed onderwijs daarentegen beantwoordt aan de maatschappelijke bedoeling van de onderwijspraktijk. Een belangrijk onderdeel van die bedoeling is dat leerlingen zich bepaalde basiscompetenties eigen maken – zoals rekenen en taal – die hen helpen om maatschappelijk te functioneren. Leerlingen moeten echter ook gevormd worden tot volwaardige burgers, die leren zelfstandig na te denken over ingewikkelde kwesties, om tot een genuanceerd en verantwoord oordeel te komen. Ze moeten leren respect op te brengen voor de eigen culturele waarden en traditie en voor die van anderen. Ze moeten leren naar hun medemensen om te zien wanneer deze in nood verkeren of hulp nodig hebben.

Vaak zal blijken dat het streven naar het goede en het streven naar succes elkaar niet in de weg staan, of dat die twee elkaar zelfs versterken. Niet minder vaak echter, staat het streven naar succes het streven naar het goede in de weg. Bijvoorbeeld wanneer er dusdanig veel middelen gestoken worden in het verbeteren van de prestaties van de school op bepaalde scores of prestaties, dat de andere bedoelingen van het onderwijs verwaarloosd worden.

Wanneer is er sprake van dat het streven naar het goede wordt opgeofferd aan het streven naar succes? Een goed voorbeeld hiervan vormt het feit dat veel mensen die in het onderwijs werkzaam zijn dusdanig gedemotiveerd raken, dat zij overwegen of besluiten hun baan op te geven. Die ontwikkeling vindt immers vaak zijn oorzaak in het feit dat van werkers in het onderwijs op dit moment te grote offers worden gevraagd om doelen te realiseren waarvoor onder hen onvoldoende draagvlak is. In ieder geval is er te weinig verbinding tussen de manieren waarop gewerkt wordt en de overtuigingen die bestaan ten aanzien van de vraag wat goed onderwijs is.

7. ‘Managerisme’ versus ‘professionalisme’?

Is er tegen de achtergrond van het bovenstaande reden tot zorg als het gaat om de stand van zaken in het Nederlandse onderwijs? Er is sprake van tegenstrijdige geluiden. Enerzijds zijn er veel beginnende leraren die er na enkele jaren ondervinding al weer de brui aan geven. En ondanks alle aandacht voor en uitgaven aan het onderwijs, behoren Nederlandse leerlingen tot de minst geïnteresseerde van Europa. Anderzijds doen Nederlandse docenten in het algemeen met veel motivatie hun werk en zijn er door allerlei maatregelen minder scholen die zwak scoren.

De waarheid zal ergens in het midden liggen. De alarmerende berichten in de kranten en het onbehagen dat in de samenleving vaak hoorbaar is, moeten ons niet doen vergeten dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs hoog is. Tegelijk is dat geen reden om aan de meer zorgelijke geluiden geen aandacht te besteden. Het onbehagen en de ervaringen van vervreemding zijn immers

groot. Er is ook sprake van een zekere vermoedelijkheid rond de voortdurende verbeter- en veranderdruk. Velen vragen zich af of al die vernieuwingsprojecten die worden ingezet, ooit wel opbrengen wat men er bij invoering van verwachtte.

De kunst is om te streven naar behoud en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op een manier die niet alleen systemisch is, maar ook gebalanceerd. Dat wil zeggen dat we, naast de aandacht die er al is voor opbrengsten, resultaten en scores, veel meer aandacht moeten geven aan kwalitatieve discussies over wat wij onder goed onderwijs verstaan. Dat betekent dat er ook weer meer aandacht moet komen voor de verantwoordelijkheid die professionals zelf dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Voortdurende aandacht voor de kwaliteit van het eigen handelen hoort bij de goede invulling van een professionele manier van werken.

In de praktijk worden zorgen, incidenten en calamiteiten echter meestal beantwoord met een sterkere inzet op systemische verbetering. Daardoor is de invloed van managers in het onderwijs steeds meer toegenomen. Tegenover dit 'managerisme' bepleiten tal van mensen het 'professionalisme': de professionals zouden meer zeggenschap over hun werk moeten krijgen. Volgens mij is dit echter niet de werkelijke tegenstelling, als het gaat om de vraagstukken in het onderwijs en de professionele dienstverlening in het algemeen.

Het werkelijke probleem is volgens mij, dat wij tegenwoordig het lef niet meer hebben om de kwaliteit van ons handelen in professionele praktijken aan de orde te stellen in termen van de leefwereld, in plaats van vooral in systemische termen. We moeten niet meteen naar de doelrationaliteit van ons handelen kijken, maar eerst praten over de normativiteit ervan. Wat is ons beeld van het goede leven en van goed onderwijs? Wat kan het onderwijs in onze ogen doen om het goede leven te bevorderen en wanneer beantwoordt het aan zijn bedoeling? Vanuit onderbouwde antwoorden op die vragen moeten managers en professionals in staat geacht worden om in onderlinge samenwerking vorm te geven aan goed onderwijs, dat wordt gekenmerkt door goede opbrengsten, maar niet minder door een door alle betrokkenen gedragen kwaliteitscultuur.

‘Aan handen en voeten gebonden’

Linda Stolk

Om als samenleving goed te functioneren zijn er regels nodig. Binnen het onderwijs is dat niet anders. Ik kan mij als docent niet alle vrijheden permitteren, dat spreekt voor zich. Maar waar ligt de grens tussen broodnodige regels en de overbodige regels die van bovenaf of buitenaf opgelegd worden? Soms heb ik het idee dat ik als docent aan handen en voeten gebonden ben.

De onderwijsinspectie neemt een steeds grotere rol in het klassenmanagement in. Soms lijken zij meer te zeggen te hebben over de manier waarop ik les moet geven, dan ikzelf. Om de inspectie tevreden te houden, moet ik groepsplannen opstellen en de resultaten van leerlingen bijhouden. Bovendien moet ik voor elke leerling die niet goed kan meekomen in het groepsplan, een individueel handelingsplan opstellen. De rol van de leerkracht is een administratieve rol geworden – dat hoor ik ook van veel collega's om mij heen.

Persoonlijk vraag ik mij af: 'voor wie doen we dit?' Als je een kleine klas van een stuk of vijftien leerlingen hebt, is het nog te overzien. Maar een gemiddelde klas bestaat nu uit vierentwintig leerlingen, met zelfs uitschieters naar tegen de veertig leerlingen. Van alle leerlingen moet de individuele kant worden belicht. Eigenlijk zou ik voor elke leerling een individueel lesprogramma moeten hebben. Dit moet ik dan inpassen in mijn reguliere programma, waarin sowieso al geen tijd meer is voor de basisvaardigheden. Want vanuit verschillende organisaties en via regeringswegen wordt er steeds meer 'zeer nodig lesmateriaal' op het bordje van de docent geschoven. Zo moet je als leerkracht met kleuters verplicht praten over seksuele voorlichting, rondom oudjaar komen de voorgeschreven verhalen over veilig vuurwerk aan de orde, en ga zo maar door. Dat zijn onderwerpen die ik meer als taak voor de ouders zie.

Kortom: het beroep van leerkracht is al lang geen 'vrijheid blijheid' meer.

Toezicht op grote belangen

Anne Bert Dijkstra en Arnold Jonk

Onderwijs is van groot belang voor individu en samenleving. De verantwoordelijkheid voor borging van dat belang is neergelegd bij de overheid, onder meer via toezicht op de kwaliteit van onderwijs. Dit toezicht vindt plaats in combinatie met sturing op andere niveaus, waarbij in Nederland schoolbesturen een belangrijke rol spelen. Aan de orde komen de functies van overheidstoezicht en de vragen en ontwikkelingen die daarbij spelen.

I. Inleiding

Dat succes op school een belangrijk fundament is voor de verdere levensloop, behoeft weinig toelichting. Onderwijs vormt mensen en bepaalt in hoge mate hun kansen in het leven. Werk en inkomen, wonen en gezondheid, partnerkeuze – het onderwijs speelt op allerlei terreinen een belangrijke rol. Op school verwerven jonge mensen de kennis die belangrijk is om zich in het leven te kunnen redden en een zelfstandig bestaan op te kunnen bouwen. De invloed van onderwijs op de levensloop is daarbij nog altijd aan het stijgen. Het gaat daarbij om kennis en vaardigheden, en om een breed scala aan attitudes, overtuigingen, oriëntaties en gedragingen – vorming in brede zin – die onderdeel zijn van het curriculum dat scholen nastreven. Onderwijs is bovendien niet alleen een voorbereiding op het leven, het is ook het leven zelf. In toenemende mate komen onderwerpen als pesten en het welbevinden van leerlingen in de belangstelling. De achterliggende gedachte hierbij is de overtuiging, dat kinderen recht hebben op een gelukkige schooltijd en dat negatieve ervaringen een leven lang kunnen doorwerken.

De waarde van onderwijs ligt niet alleen op individueel niveau. Ook collectief vertegenwoordigt het onderwijs een groot belang, bijvoorbeeld via de invloed op het innoverend vermogen en de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse economie – de belangrijke bron van onze welvaart.¹ Dat geldt niet minder op maatschappelijk terrein, waar onderwijs, vanouds een instrument voor sociaaleconomische en culturele emancipatie, kansen geeft die de beperkingen van het ouderlijk milieu overstijgen en een belangrijke bijdrage levert aan integratie en sociale cohesie, en zo aan de sociale spankracht van de samenleving.²

Via de bijdrage aan economie en maatschappij is het onderwijs dus van

essentiële waarde en vertegenwoordigt het een vitaal collectief belang.³ Dat blijkt ook uit het geld dat we voor onderwijs over hebben – een van de drie grote posten op de rijksbegroting – en uit het belang dat overheden hechten aan een sterk onderwijssysteem, zoals te zien is aan de inspanningen voor *school reform*, waarvan in veel landen sprake is.⁴

In moderne samenlevingen is de verantwoordelijkheid voor onderwijs als collectief goed doorgaans neergelegd bij de nationale overheid, vaak in combinatie met voorzieningen voor sturing op lagere (lokale of regionale) niveaus. Hoeveel zeggenschap elk niveau heeft, is daarbij afhankelijk van de nationale context en de historisch gegroeide verhoudingen. Dat is ook het geval in het Nederlandse onderwijsbestel, waarin de verantwoordelijkheid in belangrijke mate bij schoolbesturen is gelegd. De specifieke symboliek en de religieuze legitimatie van het Nederlandse systeem suggereren een zekere mate van uniciteit. Dat is echter onterecht: ook andere landen kennen stelsels met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen diverse overheidsniveaus en scholen.⁵ Vergelijkenderwijze legt het Nederlandse bestel echter veel nadruk op autonomie van schoolbesturen.⁶

De rol van de overheid vloeit voort uit het gegeven dat de organisatie en invulling van onderwijs als collectief goed niet zonder meer aan de markt overgelaten kan worden.⁷ Hoewel de verdeling van verantwoordelijkheden en de verhouding tussen centrale sturing en autonomie door de jaren heen hebben gevarieerd, speelde de overheid altijd een belangrijke rol bij de borging van primaire publieke belangen in het onderwijs (zoals de kwaliteit, sociale cohesie, toegankelijkheid, doelmatigheid, pluriformiteit en keuzevrijheid). Overheden zetten daarbij verschillende instrumenten in, waarvan financiering, regelgeving en toezicht de belangrijkste zijn. Over dat laatste instrument gaat deze bijdrage.

2. De functies van toezicht

Toezicht op de kwaliteit van scholen en het onderwijsbestel vervult diverse functies. Eén daarvan is gericht op het afleggen van rekenschap, onder meer als externe prikkel tot verbetering en innovatie. Deze functie is vooral van belang wanneer andere mechanismen niet toereikend zijn, bijvoorbeeld als 'de markt' onvoldoende zichtbaar maakt wanneer kwaliteitsverbetering nodig is. Dat kan het geval zijn wanneer de kwaliteit niet inzichtelijk is of niet gemakkelijk objectief kan worden vastgesteld, of wanneer interne prikkels tot verbetering op een school onvoldoende aanwezig zijn. Hoewel handhaving (al dan niet met sanctionering) een onderdeel van extern toezicht kan zijn, is dat niet noodzakelijk: ook stimulerend toezicht kan de functie van de bevordering van verbetering vervullen. Niettemin is handhaving een specifiek aspect van toezicht. Immers, als gebreken binnen het onderwijs zelf onvoldoende worden vastgesteld, moet

de toezichthouder optreden, bijvoorbeeld door een school opdracht te geven om verbetermaatregelen te treffen, of door sancties in te stellen.

Toezicht kan ook uitgeoefend worden door scholen feedback te geven in de vorm van algemene informatie over kwaliteit.⁸ In dat geval ligt de focus op de bevordering van schoolverbetering, bijvoorbeeld door de evaluatie van de onderwijskwaliteit van een school te verbinden met kennis over hoe andere scholen in vergelijkbare situaties succesvol zijn. Onderzoek laat zien dat toezicht, dat zich op deze manier op schoolverbetering richt, zeer effectief kan zijn.⁹

Daarnaast is er ook onderwijstoezicht dat zich richt op de naleving van in wet en regelgeving vastgelegde normen. De achterliggende gedachte hierbij is, dat deze normen bijdragen aan de effectiviteit en doelmatigheid. Centraal staat dan de verantwoording van de naleving van die normen, bijvoorbeeld voor wat betreft de bereikte resultaten of de doelmatige besteding van publieke middelen.

Belangrijk is ook de informerende rol van toezicht: het biedt scholen, overheid en samenleving nuttig inzicht in het functioneren van het onderwijs. Onderwijsgebruikers kunnen informatie over de kwaliteit en kenmerken van scholen bijvoorbeeld gebruiken bij hun schoolkeuze. Deze functie is van belang omdat het de mogelijkheden versterkt om een keuze te maken die past bij het kind en de opvattingen van ouders. Ook kunnen ouders dergelijke informatie benutten in het verdere contact over de onderwijskwaliteit en gang van zaken op school. Objectieve, onafhankelijke informatie over de kwaliteit is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van een systeem waarin de voorkeuren van ouders en de autonomie van scholen belangrijke uitgangspunten zijn. Bovendien vormt deze publiek beschikbare informatie een externe prikkel tot verbetering van het onderwijs.

Onderwijstoezicht heeft daarnaast ook enkele onbedoelde neveneffecten. Een voorbeeld daarvan is *teaching to the test*. Die uitdrukking verwijst naar situaties waarin scholen geneigd zijn meer aandacht te geven aan de aspecten die in de evaluatie centraal staan. Met name als aan de uitkomsten van de evaluatie van onderwijskwaliteit (substantiële) consequenties voor de school verbonden worden, kan zo'n effect worden verwacht. Als de belangen zo groot zijn, en het oordeel over de kwaliteit ook serieuze implicaties kan hebben, zullen scholen geneigd zijn zich vooral te richten op wat geëvalueerd wordt. Dat kan leiden tot een onbedoelde versmalling van het onderwijs, waarbij aspecten van kwaliteit die niet onder de evaluatie vallen, verwaarloosd worden.¹⁰

3. Autonomie en schoolverbetering

Zowel de vrijheid van onderwijs als de verantwoordelijkheid van de overheid zijn vastgelegd in de Grondwet, die immers stelt dat het onderwijs 'een

voorwerp van aanhoudende zorg der regering' is. Artikel 23 verbindt daarmee twee uitgangspunten: de opdracht om voor een goed functionerend onderwijsstelsel te zorgen en de ruimte voor schoolbesturen om daaraan zelf mede invulling te geven. Een zekere spanning tussen de ruimte voor scholen en de overheidsbemoediging gericht op kwaliteitsborging en -verbetering, is daarmee in de Grondwet ingebakken. Er zijn talloze voorbeelden te geven van discussies over het evenwicht tussen voorgenomen overheidsmaatregelen en de grondwettelijke vrijheid van scholen. In het Nederlandse systeem ligt de beslissing over de gewenste balans tussen beide aspecten bij het parlement. De interpretatie van de onderwijsvrijheid is dus voorwerp van politieke besluitvorming.¹¹ Aanvankelijk leidde de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs bovendien tot gedetailleerde regelgeving, om een ongelijke verdeling van middelen tegen te gaan. Als onderdeel van de latere 'constructieve onderwijspolitiek' werd regelgeving bovendien een instrument voor onderwijsverbetering.¹² Vanaf de jaren zeventig werd de regulering door de overheid in toenemende mate als probleem gezien. Een van de overwegingen die daarbij een rol speelde, is de spanning tussen opgelegde regelgeving en het streven naar verbetering en ontwikkeling van het onderwijs. Voor dat laatste is immers ruimte nodig, samen met globale richtlijnen die de verantwoordelijkheid voor de realisering van de onderwijskwaliteit leggen bij de school.¹³ Het veranderende denken over effectieve sturing in het publieke domein, dat zich onder andere uitte in deregulering en autonomievergroting, speelde daarbij een belangrijke rol. Deze ontwikkeling kan mee worden begrepen tegen de achtergrond van een meer algemene verschuiving in de richting van neoliberale opvattingen over sturing in het publieke domein. In veel samenlevingen leidde dit tot meer marktwerking en een grotere autonomie voor scholen, meer keuzemogelijkheden voor ouders (*'parental choice'*) en sturing op uitkomsten. Onderdeel hiervan is het publiek maken van schoolprestatie-informatie, in de vorm van openbare inspectierapporten en *'league tables'*. Ook Nederland volgde deze trend, met de publicatie van de 'hitlijst' van scholen in het dagblad *Trouw* sinds 1997.¹⁴ Ook de impuls die uitging van het beschikbaar komen van internationaal vergelijkende gegevens over de prestaties van onderwijssystemen, zoals *Education at a Glance* is daarbij een belangrijke factor.¹⁵ Hoewel de ontwikkeling richting een grotere marktwerking niet zonder kritiek is, waren er zeker effecten merkbaar.¹⁶ Een illustratie daarvan is de opkomst van prestatie-indicatoren in het denken over onderwijskwaliteit. Ook ontstond er debat over de rol en (neven)effecten van toetsing, zoals de versmalling van het curriculum en het al genoemde *teaching to the test*.

De recente beweging naar een meer procesgeoriënteerde benadering, waarin het accent verschuift van sturing op output naar toezicht gericht op schoolverbetering, is daarop een reactie. Dit lijkt tot resultaat te hebben dat er een

nieuw evenwicht ontstaat tussen externe evaluatie enerzijds, en schoolverbetering met een nadrukkelijke plaats voor zelfevaluatie en eigenaarschap van de school anderzijds.¹⁷ De onderwijsinspecties in Engeland en Schotland hebben deze ontwikkeling recent doorgemaakt, en in Nederland bereidt de onderwijsinspectie een enigszins vergelijkbare ontwikkeling voor.¹⁸ Ook de internationale organisatie van onderwijsinspecties (SICI) stuurt in deze richting.¹⁹ Deze ontwikkeling is tevens ingegeven door de wens om meer aan te sluiten bij de verantwoordelijkheid van de school voor de eigen kwaliteit en de verbetering daarvan, en om meer gebruik te maken van de deskundigheid van de school. Ook speelt daarbij de gedachte dat versterking van de rol van de school ook de effectiviteit van het toezicht versterkt, bijvoorbeeld door de 'herkenning' van de bevindingen door de school. Elementen van zo'n benadering zijn onder meer een grotere rol van de school bij de bepaling van wat (voor de school) relevante aspecten van kwaliteit zijn, aansluiting bij informatie van de school over de eigen kwaliteit en betrokkenheid van de school bij de evaluatie. Dat zal, zo is de gedachte, ertoe leiden dat meer wordt aangesloten bij de situatie van de school en dat de bruikbaarheid van de bevindingen voor de school wordt versterkt.

4. De Wet op het Onderwijstoezicht

In de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) uit 2002 werd de functie van toezicht als prikkel voor onderwijsvernieuwing wettelijk vastgelegd en ook in de herziene versies van deze wet was dit een van de uitgangspunten. In de WOT worden ook de aspecten genoemd die onderdeel zijn van onderwijskwaliteit, waarop het toezicht van de inspectie zich moet richten: het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg, de toetsen en examens, de kwaliteit van het leraarschap en de kwaliteitszorg van een school. Evaluaties van deze wet laten zien dat de doelen tot op zekere hoogte worden gerealiseerd, maar dat de verantwoordelijkheid van scholen voor de eigen kwaliteit verdere invulling vraagt.²⁰

5. Het sociale domein

De invulling van wat scholen onder kwaliteit moeten verstaan, wordt onder andere gegeven door kerndoelen, referentieniveaus en examenprogramma's. De kerndoelen voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs leggen bijvoorbeeld vast wat leerlingen zouden moeten kennen en kunnen, en geven zo sturing aan de inrichting van het onderwijs. Die doelen zijn echter globaal geformuleerd, zodat scholen bij de invulling daarvan veel ruimte hebben. Ook op het sociale en maatschappelijke domein zijn kerndoelen geformuleerd.²¹ Een pregnante invulling op dit terrein was de uitbreiding van

de sectorwetten voor lager onderwijs, voortgezet onderwijs en expertisecentra met de opdracht tot bevordering van burgerschap in 2005.²²

De overheid kiest ook op het sociale en maatschappelijke domein een terughoudende opstelling. Zo bepaalt de opdracht om burgerschap te bevorderen vooral dát scholen hieraan invulling geven, maar is er veel ruimte om zelf te bepalen hoe dat moet gebeuren. Toch zijn er goede redenen waarom ook op deze domeinen kwaliteitseisen gesteld mogen worden. Een centrale overweging daarbij is dat de democratische rechtsstaat, die ruimte biedt aan pluriformiteit, geen vanzelfsprekendheid is. Zo wees de WRR erop dat het bewaken van de rechtstaat en de democratie een primaire taak is van de overheid, en koppelde daaraan een pleidooi voor burgerschapsonderwijs door scholen.²³ De verantwoordelijkheid van de overheid voor bestending van de democratische rechtsstaat gecombineerd met de opvoedende rol van scholen is een relevant gegeven. Dat geldt zowel voor openbare als bijzondere scholen.

Zeker van scholen die gebruik maken van de vrijheid om een eigen, van meerderheidsopvattingen afwijkende levensbeschouwing tot uitdrukking te brengen, mag worden gevraagd om de spelregels die pluraliteit mogelijk maken actief uit te dragen en bij te dragen aan de overdracht van waarden en competenties die pluraliteit en democratie bevorderen. Hoewel iedereen verantwoordelijkheid draagt voor het voortbestaan van een samenleving die ruimte geeft aan pluraliteit, mag juist ook van minderheidsopvattingen – die zelf profiteren van de eerbiediging van waarden als gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en non-discriminatie – worden verwacht deze waarden ook zelf te bevorderen, zodanig dat leerlingen leren omgaan met conflicterende opvattingen, en deze waarden ook zelf in de praktijk brengen, zodat blijvende ruimte voor pluraliteit wordt bevorderd.²⁴ Het principe van wederkerigheid speelt hier een belangrijke rol: zeker van wie profiteert van de doorwerking van dergelijke waarden, mag worden verwacht bij te dragen aan de realisering daarvan voor anderen.

6. Wat is kwaliteit?

Op de vraag wat kwaliteit is, zijn uiteenlopende antwoorden mogelijk, afhankelijk van:

- 1) de kenmerken die daartoe gerekend worden en de criteria die daarbij worden gehanteerd,
- 2) de gegevens die gekozen worden om de vraag naar kwaliteit te beantwoorden, en
- 3) het beoogde gebruik van het oordeel over kwaliteit.²⁵

Het maakt dus verschil of de vraag naar kwaliteit wordt gesteld door bijvoorbeeld een politicus ('worden de verwachte opbrengsten gerealiseerd en de middelen doelmatig besteed?'), een ouder ('past de school bij mijn kind?'), een school-

bestuurder ('welke maatregelen bevorderen de continuering van de instelling?') of een schoolleider ('welke maatregelen verbeteren het didactisch handelen?'). Uitspraken over wat kwaliteit is zullen om deze redenen verschillend zijn. Ook spelen ideeën over wat nastrevenswaardig is een rol, zowel wat betreft het kennis- en vormingsideaal als wat betreft opvattingen over 'het goede leven'. Bovendien speelt de vraag mee, wat van onderwijs mag worden verwacht en welke taak het onderwijs zou moeten vervullen. En daarnaast verschillen de doelen en belangen van de betrokken partijen, met een stelselmatige 'strijd om het curriculum' als gevolg.

Dat impliceert dat het niet goed mogelijk is om één antwoord te geven op de vraag wat kwaliteit is. In een democratische samenleving zijn uiteenlopende opvattingen over kwaliteit een gegeven. Toezichthouders moeten kunnen omgaan met die uiteenlopende opvattingen. Het vaststellen van wat onder kwaliteit moet worden verstaan, is de inzet van een maatschappelijk debat. Dat geldt echter niet voor de mate waarin scholen aan die norm moeten voldoen. Kortom, het overheidstoezicht moet zo veel mogelijk voor alle partijen aanvaardbaar zijn, gebaseerd op wet- en regelgeving die de uitdrukking is van de opvattingen in de samenleving en het onderwijsveld. De uitwerking en uitvoering van dit toezicht moet echter objectief plaatsvinden. Dit stelt eisen aan de onderwijsinspectie én aan de deelnemers aan het debat over onderwijs. Het gaat dan niet alleen om het maken van onderscheid tussen beleid (als uitkomst van maatschappelijk debat) en toezicht (dat uitvoering geeft aan elders genomen beslissingen), maar ook om de randvoorwaarden waarbinnen de inspectie kan functioneren.²⁶ Kort gezegd: aan 'de voorkant' bepalen parlement, samenleving en veld wat onder kwaliteit moet worden verstaan, en de onderwijsinspectie ziet er 'aan de achterkant' op toe in welke mate dit wordt gerealiseerd. Wet- en regelgeving zijn daarbij uitgangspunt, aangevuld met op draagvlak gebaseerde opvattingen over wat daar in de uitwerking toe gerekend kan worden.

Daarbij is nodig dat alle partijen er oog voor hebben dat de onderwijsinspectie haar rol alleen kan spelen als alle spelers haar daartoe in de gelegenheid stellen. Voor effectief toezicht zijn deskundigheid, transparantie en adequaat handelen van de inspectie nodig, wat moet leiden tot vertrouwen en gezag. Beide zijn noodzakelijk voor effectief toezicht op het onderwijs. Vertrouwen en gezag zijn echter ook afhankelijk van de opstelling van andere partijen. Ze moeten worden verdiend, maar ook geschonken. Alle betrokkenen zijn er dus verantwoordelijk voor, dat de inspectie adequaat kan opereren.

7. Afsluitend

Een onderwijsstelsel is een complex bouwwerk van sturing en vrijheid, autonomie en prikkels. Dat geldt dus ook voor het Nederlandse bestel. Toezicht

De school van de burger

vervult hierin een belangrijke rol, bijvoorbeeld als waarborg voor kwaliteit, zoals de afgelopen jaren is benadrukt. Tegelijkertijd ontwikkelen onderwijs en samenleving zich voortdurend. Het toezicht beweegt daarin mee. Vraagstukken en ambities veranderen. Een belangrijke veranderende context is het nog steeds toenemende belang van onderwijs voor maatschappelijk succes, gezondheid, et cetera. Dat maakt de vragen rond onderwijs en de kwaliteit daarvan pregnanter, en ouders en leerlingen kritischer. Evenzo zijn er meer 'toezichthouders' bijgekomen, zoals consumentenorganisaties en door de media geproduceerde ranglijsten. Die zullen niet meer weggaan.

Discussies over kwaliteitseisen en toezicht zijn van alle tijden, en beïnvloeden onvermijdelijk ook de inrichting van het onderwijstoezicht. Toezicht kan binnen het onderwijs alleen effectief zijn en kwaliteitsverhogend werken, als het geaccepteerd wordt door het onderwijsveld, de politiek en andere actoren zoals ouders en leerlingen. Dat vraagt veel van de uitvoering van het toezicht, zoals objectiviteit en deskundigheid en een basis in wet- en regelgeving, maar ook van het onderwijsveld. Ook in de komende jaren zal het toezicht zich verder ontwikkelen, zoals ook in het verleden het geval was. De kwaliteitsbevorderende rol die de onderwijsinspectie volgens de WOT heeft, zal verdere inkleuring krijgen. Dat vraagt om een grote sensitiviteit van de inspectie voor het gegeven dat er niet één definitie van kwaliteit is of zou moeten zijn. En het vraagt van het onderwijsveld een actief engagement in het samen met de inspectie meewerkend ontwikkelen van onderwijstoezicht dat recht doet aan zowel de verschillende functies en belangen die aan de orde zijn, als de verantwoordelijkheid voor onderwijsontwikkeling en (zelf)evaluatie. Dat betekent overigens niet dat de wetgever niet langer opvattingen mag hebben over wat belangrijke aspecten van kwaliteit zijn, of dat de inspectie haar bijdrage aan het waarborgen en bevorderen van kwaliteit zou willen relativeren. En het betekent evenmin dat scholen de inspectie niet kritisch zouden kunnen bejegenen.

De discussie over wat kwaliteit is zal nooit verstommen. Er zijn verschillen in opvatting, belang en verantwoordelijkheid, en het behoort tot de verworvenheden van vrije samenlevingen dat die gehoord worden en dat allen, vanuit eigen visies en rollen, kunnen bijdragen. Daar wordt het onderwijs niet slechter van. Integendeel.

Thuisonderwijs

Simone Kennedy-Doornbos

In Nederland is thuisonderwijs niet toegestaan, behalve voor ouders die bezwaren hebben tegen de godsdienst of levensbeschouwing van scholen in hun buurt. De laatste jaren is het aantal kinderen dat in Nederland door hun ouders werd onderwezen vertienvoudigd. Staatssecretaris van Onderwijs Sander Dekker probeert deze uitzonderingsbepaling te schrappen en heeft aangekondigd hierover een wetsvoorstel voor te bereiden.¹ Nederland was niet altijd zo streng. Toen de leerplicht in 1901 werd ingevoerd, konden ouders ook via thuisonderwijs voldoen aan de leerplicht. Maar eind jaren zestig werd deze vorm van onderwijs verboden, door een amendement van enkele socialistische parlementsleden bij de nieuwe Leerplichtwet. De indieners waren van mening dat thuisonderwijs ‘uit de tijd’ was, de sociale opvoeding in de weg stond en dat de 41 leerlingen die thuisonderwijs kregen het voortbestaan van deze mogelijkheid niet rechtvaardigden.²

In alle andere landen in Europa – met uitzondering van Duitsland en Griekenland – kan wel via thuisonderwijs voldaan worden aan de leerplicht. Het toezicht op het thuisonderwijs en de toetsing van het kennisniveau van leerlingen is in elk land anders geregeld.³ In Canada, Engeland en vooral Amerika heeft thuisonderwijs een vlucht genomen.⁴ In Nederland is er de kleine, maar sterke lobby van de Nederlandse Vereniging voor Thuisonderwijs, die zich beroept op twee principiële argumenten om deze vorm van onderwijs toe te staan:

- Het recht op onderwijs gericht op ‘de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid’ (gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, artikel 26).
- Het recht van ouders om voor hun kinderen onderwijs te kiezen dat past bij hun levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuiging.

Christenen beroepen zich daarnaast op een aantal Bijbelteksten.⁵

In de VS spelen religie, demografische en sociaaleconomische factoren en gezinsstructuur geen significante rol bij het besluit van ouders om hun kind thuisonderwijs te geven. De voornaamste reden die ouders aanvoeren is onvrede over de sociale omgeving of de academische instructie van scholen in hun omgeving en de wens om religieuze of opvoedkundige overtuigingen te incorporeren in het onderwijs. Ruim

tien procent van de ouders die thuisonderwijs geven, doet dit omdat hun kind een lichamelijke of geestelijke beperking heeft. De meerderheid van de thuisonderwijzende gezinnen doet dit slechts een beperkt aantal jaren. Vaak hebben deze ouders ook kinderen in het reguliere onderwijs.⁶

De verenigingen voor thuisonderwijs in Nederland en Noord-Amerika produceren veel onderzoek, waaruit zou blijken dat deze vorm van onderwijs op het gebied van leerresultaten en socialisatie beter is dan het reguliere onderwijs. Veel van deze onderzoeken worden echter gedaan op basis van zelfrapportage onder leden van deze verenigingen. Uit wetenschappelijke, vergelijkende studie door de onderwijskundigen Robert Kunzman en Milton Gaither bleek in 2013 dat thuisonderwijs in ieder geval niet slechter is dan regulier onderwijs.⁷ De veronderstelling dat ouders meer ideologische invloed te hebben op hun kinderen als zij thuisonderwijs geven blijkt niet te kloppen. Niet de onderwijsvorm, maar de gezinscultuur blijkt bepalend voor het overdragen van een levensovertuiging.

De vraag is of Nederland ruimte zou moeten maken voor thuisonderwijs. In ons land worden openbare en bijzondere scholen op gelijkwaardige wijze gefinancierd. Ouders en organisaties hebben veel vrijheid om scholen op te richten die aansluiten bij hun levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen. Vanuit die redenering zou thuisonderwijs niet nodig hoeven zijn. Maar met de recente ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs, het fuseren van scholen (vooral in krimpgebieden) en de toegenomen druk op bijzonder onderwijs en leerlingenvervoer, is het verstandig om thuisonderwijs niet verder te beperken, maar juist beter te reguleren en toe te staan.

Ouders en school: het roer moet om!

Peter de Vries

Van wie is de school? Van de leerlingen, van het bestuur of van ons allemaal? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. Beter kunnen we ons afvragen, voor wie de school is. Dan is het antwoord simpel: voor onze leerlingen, onze kinderen. Daarom moeten we, aldus de auteur, de handen ineenslaan om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de school en de ouders het beste onderwijs te realiseren. Maar hoe zorg je voor een optimale samenwerking?

1. Inleiding

Op 4 april 2014 meldde CNV Onderwijs dat de helft van de jonge leraren wil stoppen met hun baan. Een van de redenen is dat deze jonge docenten klagen over 'mondige, respectloze ouders'. Jaap Breugem, oud-rector Carolus Clusius College uit Zwolle, vertelde: 'Wanneer je als docent vroeger een leerling corrigeerde, belde zijn vader om te vertellen dat dit niet de bedoeling was en bood zijn excuses aan. Ouders bellen nog steeds dat dit niet de bedoeling is, maar nu dat de docent dit niet weer in zijn hoofd moet halen.' De andere kant van het verhaal is, dat ouders soms een punt hebben en de school aanspreken op hun slechte functioneren en communiceren.

Wanneer de verhouding tussen de school en de ouders zo ligt, is er sprake van een fors probleem, want wederzijdse betrokkenheid en ondersteuning tussen die beide partijen zijn zeer bepalend voor de prestaties en het welbevinden van leerlingen. Het tij moet worden gekeerd, want deze dreigende polarisatie doet leerlingen en onze samenleving geen goed. Het is daarom noodzakelijk om het thema school en ouders beter onder de loep te nemen. Wat is ouderbetrokkenheid? Wat is de rol van de ouders? Hoe kan de overheid de betrokkenheid van ouders tot uitdrukking brengen in beleid? En van wie is de school?

2. Waarvoor dient de school?

Ieder kind in Nederland heeft recht op goed onderwijs. Dit recht is vertaald in de leerplicht. De school neemt een belangrijke taak op zich, door op een professionele manier leerlingen van de goede kennis te voorzien. Lange tijd werd er nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen opvoeding en onderwijs: thuis voeden ouders hun kinderen op en de school zorgt voor het onderwijs. Van

deze onnatuurlijke scheiding komt men steeds meer terug. Natuurlijk worden leerlingen ook op school gevormd in hun persoonlijke en sociale ontwikkeling. En vanzelfsprekend leren kinderen ook thuis, zij het op een andere manier.

Nu dit onderscheid steeds meer vervaagt, menen de scholen dat zij er steeds meer opvoedtaken bij krijgen. Echter ook hier geldt het tegenovergestelde: in toenemende mate leren kinderen juist thuis. Vroeger gingen de lagere scholen zeer spaarzaam om met huiswerk, want dat was iets voor de middelbare school en jonge kinderen moesten vooral spelen. Kinderen van nu krijgen veel meer huiswerk te doen, zoals woordjes en topografie oefenen, boeken lezen, spreekbeurten voorbereiden en werkstukken maken.

Het doel van de school is echter onverminderd helder: jonge mensen voorbereiden om goed te kunnen functioneren in de samenleving van vandaag en morgen. In die zin is de school in feite een minisamenleving, waar geoefend kan worden om een goede burger te zijn. De taakverdeling tussen school en ouders is echter vervaagd en dat sluit beter aan bij de integrale ontwikkeling van de leerling, waarbij opvoeden en onderwijzen meer een geheel is dan twee afzonderlijke aspecten van de ontwikkeling. Dit vraagt echter om een nog betere afstemming tussen de school en de ouders. Elk kind, iedere jongere, heeft daar recht op.

3. Van wie is de school?

Wie gaat er nu eigenlijk over die taakverdeling en over de invulling van de samenwerking tussen de school en de ouders? Natuurlijk beslist de school, of eigenlijk de directeur en de bestuurder, over alles wat er binnen haar muren gebeurt. Anderzijds zijn de ouders eindverantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun kind. Mogen zij bijvoorbeeld 'nee' zeggen tegen een bepaalde pedagogische of didactische aanpak voor hun kind die zij – al of niet terecht – niet zien zitten? Met andere woorden: van wie is de school? Deze vraag lijkt niet zo eenvoudig te beantwoorden. Bij navraag onder veel ouders en leraren komen er altijd verschillende antwoorden: 'van de ouders', 'van de leerlingen', 'van het bestuur', 'van de samenleving'. Voordat de bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs plaatsvond, was het antwoord veel simpeler: de school was van de vereniging en dus van de ouders. Eén ding is gelukkig nog altijd helder: het *schoolgebouw* is van de gemeente.

Wanneer we in deze tijd blijven hangen in de vraag van wie de school is, ontstaat er al gauw discussie over rechten: 'het is onze school' en 'het is mijn kind'. Soms wordt een dergelijk meningsverschil opgelost bij de landelijke klachtencommissie of door het inschakelen van een advocaat. Deze polarisatie ligt nog meer op de loer bij het invoeren van Passend Onderwijs en wordt al gauw gevoed door de tegenstelling tussen het collectieve denken

van de school ('als school zijn we er voor alle leerlingen') en het individuele denken van de ouders ('wij moeten zorgen dat ons kind echt passend onderwijs krijgt').

Met de vraag 'van wie is de school?' komen we er niet uit. Beter is elkaar steeds voor te houden 'voor wie is de school?'. Daardoor blijft helder voor ogen wat het doel is: het beste onderwijs en de meest optimale ontwikkeling voor elk kind, elke jongere in Nederland. De ouders en de leraar verdelen vervolgens, als team van volwassenen rondom elke leerling, zo efficiënt mogelijk de taken. Leerlingen hebben recht op leraren die hen zo goed mogelijk opvoeden en onderwijzen, die geen ruzie maken of op professionele strepen gaan staan ('ik ben de deskundige hier'). Ook zijn zij niet gebaat bij ouders die als ordinaire consumenten vechten voor het individuele belang van hun kind.

4. Wat is ouderbetrokkenheid?

Bij de term ouderbetrokkenheid leven verschillende beelden. Veel leerkrachten in het basisonderwijs zien ouderbetrokkenheid al gauw als hulp van ouders. Ook wordt ouderbetrokkenheid vaak opgevat als het beter informeren van ouders, waarna vervolgens stevig wordt ingezet op digitale programma's om ouders overal snel en adequaat van op de hoogte te kunnen stellen. Verder zien veel leraren ouderbetrokkenheid als het volgen van de school in haar aanpak. Dat laatste werd bevestigd door een onderzoek naar ouderbetrokkenheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau in september 2013. Leraren gaven daarbij aan dat ouders de school moesten steunen en volgen in pedagogische aanpak. Ook voelden zij zich niet door de ouders gesteund in hun gezag en vonden ze dat deze zich niet mochten bemoeien met de inhoud en aanpak van het onderwijs. De leraren meenden dat ouders, die hadden gekozen voor hun school, zich moesten houden aan de regels die daar gelden. Anderzijds vonden acht van de tien ouders in hetzelfde onderzoek dat leraren moesten openstaan voor kritiek op hun aanpak.

Dit onderzoek illustreert het belang van een goede definitie van ouderbetrokkenheid. Daarvoor is het nodig om een aantal termen te onderscheiden.

We spreken van **ouderparticipatie** wanneer ouders meedoen met activiteiten en op school allerlei hand- en spandiensten verrichten. In het primair onderwijs kennen we bijvoorbeeld de zogenaamde luizenmoeders en zelfs nakijkvaders. Eigenlijk gaat het gewoon om vrijwilligerswerk door ouders op school. Een meer formele vorm hiervan is de participatie van ouders in het bestuur of medezeggenschapsraad van een school of stichting. Ouderparticipatie gebeurt vooral op de basisschool en heeft geen aantoonbare invloed op de schoolontwikkeling van kinderen.¹

De school van de burger

We spreken van **ouderbetrokkenheid** wanneer uit het gedrag van ouders blijkt dat zij een gedeelde verantwoordelijkheid ervaren voor de schoolontwikkeling van de leerlingen. Dat houdt in dat de ouders (emotioneel) betrokken zijn bij de ontwikkeling van het kind, de school en de leraren. Zij tonen daarvoor belangstelling, scheppen thuis voorwaarden om huiswerk te maken en begeleiden het kind hierbij als dat nodig is. Maar ook bezoeken zij ouderbijeenkomsten en tonen zij respect voor de leraar. Kortom: ouderbetrokkenheid speelt zich vooral thuis af. Dit geldt zowel voor het primair onderwijs als voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Bij ouderbetrokkenheid werken ouders en leraren voortdurend samen om het leren en een gezonde ontwikkeling van leerlingen te ondersteunen, zowel thuis als op school. Naarmate de betrokkenheid van hun ouders toeneemt, presteren leerlingen beter en neemt hun welbevinden toe.²

Ouderverantwoordelijkheid is iets anders dan ouderbetrokkenheid. Ouderverantwoordelijkheid neemt af naarmate het kind ouder en meer volwassen wordt – dat is vooral merkbaar als het naar het voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs gaat. Ouderbetrokkenheid blijft daarentegen bestaan, ongeacht de leeftijd van leerlingen. Het is van wezenlijk belang dat een school de ouderbetrokkenheid stimuleert en daarbij alle begrip toont voor de basale emoties die iedere ouder heeft wanneer het gaat om zijn kind.

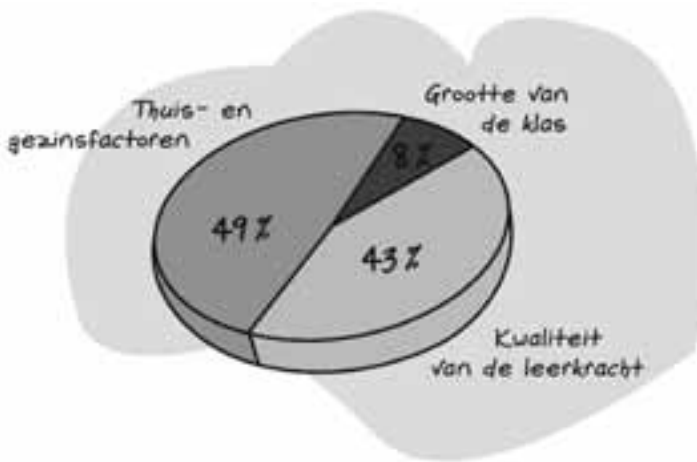
Veel scholen spreken over **educatief partnerschap** tussen school en ouders. Dit veronderstelt dat ouders in de eerste plaats partners van de school zijn. De focus ligt daarmee op het instituut. Effectieve samenwerking tussen school en ouders ontstaat juist wanneer ouders en leraren vanuit hun eigen rol hun verantwoordelijkheid nemen. Ouders zijn daarom geen educatieve partners van de school, maar blijven altijd de vader en moeder van hun kind en daar ligt hun primaire verantwoordelijkheid. De emotionele betrokkenheid van ouders bij hun kind op school is zó uniek, dat deze relatie nooit is weer te geven in een term als ‘educatieve partner’.

Ten slotte worden ouders dikwijls als **klant of consument** van de school gezien. Zij kiezen immers voor een school en de overheid betaalt voor de afgeleverde onderwijsdiensten. Klanten moeten tevreden gehouden worden, dus al gauw leunen ouders als kritische consumenten achterover en komen pas in actie zodra iets hen niet bevalt. Als klant zijn zij immers koning over de school? Deze ontwikkeling is wellicht mede gevoed door de bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs, waardoor ouders zich minder verantwoordelijk voelen voor de school. Vroeger, toen ouders nog lid waren van de schoolvereniging, was dat anders.

5. Wat zegt onderzoek?

Aandacht voor ouders in het onderwijs is slechts gerechtvaardigd wanneer het onderwijs hier beter van wordt. Het is daarom goed om te kijken wat onderzoek daarover zegt.

1. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat ouderbetrokkenheid een significant positief effect heeft op het functioneren van leerlingen op school, op hun cognitief functioneren, op hun schoolprestaties en op hun werkhouding. Dit geldt voor leerlingen van alle leeftijden en uit gezinnen met alle economische en etnische achtergronden en opleidingsniveaus. Over de vraag welke vormen van ouderbetrokkenheid invloed hebben op welke ontwikkelingsaspecten is nog relatief weinig bekend. Voor de Nederlandse situatie zijn ook buitenlandse onderzoeksresultaten naar leerprestaties bruikbaar.³



Figuur 1. Invloed thuis- en gezinsfactoren bij leren lezen en rekenen volgens onderzoek door Henderson en Mapp.⁴

De Amerikaanse onderwijswetenschapper Robert Marzano voerde een meta-analyse uit op het onderwijsonderzoek van de laatste 35 jaar. Hij zocht naar onderwijsveranderingen die daadwerkelijk invloed hebben op de leerprestaties van leerlingen. Op basis hiervan stelt Marzano vast dat de thuissituatie, en dus ook de rol van ouders, een van de belangrijke succesfactoren is.⁵

2. Verschillende onderzoeken laten zien dat ouderbetrokkenheid een positief effect heeft op het sociaal functioneren van leerlingen.⁶
3. Niet zozeer participatie op school, maar betrokkenheid thuis levert een grote bijdrage aan de ontwikkeling en het leersucces van kinderen.⁷
4. De kern van effectieve ouderbetrokkenheid is een kwalitatief goede communicatie met elke individuele ouder. Dat wordt niet gewaarborgd door ouderparticipatie, zoals vaak wordt gedacht.⁸
5. Meer ouderbetrokkenheid heeft een positieve invloed op het schoolklimaat en op de gerichtheid van de school op haar omgeving. Er ontstaat meer openheid.
6. De communicatie tussen school en ouders over de afstemming van opvoeding en onderwijs verloopt vaak moeizaam en er bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de school en de ouders.
7. Schoolteams staan over het algemeen onvoldoende open voor ouders. Door een beroep te doen op hun professionaliteit, proberen leraren zich vaak te beschermen tegen een te grote invloed van ouders op hun werk. Bij samenwerking tussen beide partijen staat vaak alleen het belang van de school centraal. Men vindt bijvoorbeeld dat ouderbetrokkenheid alleen nodig is om de kwaliteit van de school te verbeteren. Wanneer alleen op het perspectief van de school wordt gefocust, kan dit ten koste gaan van de doelen van ouders. Dit geldt ook voor de Nederlandse situatie, vooral bij allochtone ouders.⁹
8. Verwachtingen spelen in het onderwijs een grote rol. Allereerst hebben leraren verwachtingen van de manier waarop ouders hun kinderen ondersteunen bij het leren lezen. Vaak hebben zij verkeerde verwachtingen van die ondersteuning: ze overschatten de invloed van ouders uit hogere sociale milieus en onderschatten juist allochtone ouders. Die laatsten zijn namelijk vaak erg betrokken bij het lees- en leerproces van hun kinderen, maar meestal op een andere manier dan autochtone ouders. Wat leraren verwachten van de prestaties van hun leerlingen blijkt nauw samen te hangen met de eerste indruk die zij hebben van de onderwijsbetrokkenheid van de ouders. Dit geldt ook omgekeerd: hoe meer zij van de prestaties verwachten, des te positiever is hun indruk van ouderlijke betrokkenheid. Het is aannemelijk dat leraren hun eerste indruk baseren op hun inschatting van het sociaal-economisch milieu van de leerling, ook als zij geen informatie hebben over het beroep en de opleiding van de ouders. Zij beschouwen de kleding, spraak en omgangsvormen van de leerling als adequate indicaties voor de sociaal-economische status van de ouders. Deze mening verandert in de loop van het schooljaar amper. Daarnaast is het opmerkelijk dat leraren positiever oordelen over de betrokkenheid van ouders die trouw de ouderavonden bezoeken dan van ouders die zich daar zelden of nooit laten zien. Of ouders

ook op andere momenten met de leraar in gesprek zijn, blijkt van minder betekenis.

6. We moeten het anders aanpakken

Bovenstaande beschouwingen maken duidelijk dat ouderbetrokkenheid van essentieel belang is, maar dat we vaak in een ongewilde situatie terecht zijn gekomen waarbij ouders en leraren dikwijls van elkaar vervreemd zijn geraakt en soms bang voor elkaar zijn. Daar wordt geen leerling beter van. Wanneer dit de trend is, laat het zich raden welke kant onze samenleving opgaat. Leerlingen zien immers hoe volwassenen met elkaar omgaan en krijgen zo het verkeerde voorbeeld. We moeten het daarom rigoureuus anders doen, op alle niveaus.

Leraren en ouders hebben elkaar hard nodig! In het belang van kinderen en jongeren moeten zij hun best doen om optimaal samen te werken. Concreet betekent dit dat de groepsleerkracht of mentor en de ouders elkaar moeten kennen voordat het kind in een nieuwe groep of klas komt. Een jaarlijks startgesprek waarbij de leerling, de ouders en de groepsleerkracht of mentor elkaar ontmoeten zonder per se allerlei gesprekspunten te hoeven behandelen, doet wonderen van wederzijds begrip en wederzijdse betrokkenheid. Zo wordt op basis van een relatie al aan het begin van het jaar een team gevormd.¹⁰ Bij oudere leerlingen wordt meteen afgetast in welke mate ouderverantwoordelijkheid nog een rol speelt. Dat verschilt immers per leerling. Mariëtte Lusse toont in haar promotieonderzoek aan dat de opkomst van ouders tijdens bijeenkomsten op school groot blijft wanneer de school de tijd neemt voor deze goede start.¹¹ De stelregels zijn: 'ga nooit met andermans kinderen aan het werk wanneer je de ouders niet kent' en 'vertrouw je kind niet zomaar toe aan iemand toe die je nog niet kent'. Deze adviezen gelden zolang kinderen nog niet volwassen zijn. De individuele startgesprekken aan het begin van het jaar zijn *niet* te vervangen door de gebruikelijke informatiebijeenkomsten per groep of klas. Die laatste zijn vooral gericht op het informeren van ouders en met een collectieve kennismaking is er nog geen sprake van een relatie. Het laat zich raden dat een individuele kennismaking en samenwerking ook goed werkt bij andere professionele instellingen waar met kinderen wordt gewerkt, zoals de buitenschoolse opvang. Een jaarlijks startgesprek lijkt ogenschijnlijk een simpele vorm van ouderbetrokkenheid, maar is gezien het effect op de samenwerking tussen school en ouders zeer essentieel. Voor leraren levert deze investering op dat ouders veel minder heftig reageren wanneer er iets is met hun kind. Er is immers een relatie en afstemming vanaf het allereerste begin, bij de start van het jaar.

Scholen hebben nog wat te doen als het gaat om ouderbetrokkenheid. Er is per definitie sprake van ongelijkwaardigheid tussen de school en de ouders. Ouders zijn immers emotioneel betrokken bij hun kind, terwijl leraren professionele distantie kennen. Deze emotie uit zich soms op heftige wijze, bijvoorbeeld door ontkenning of boosheid wanneer er iets aan de hand is met het kind, en soms als passiviteit, bijvoorbeeld vanwege opvoedingsverlegenheid.¹² Vanwege de haast onaantastbare verticale loyaliteit tussen ouders en hun kind hebben leraren hoe dan ook met de ouders van elke leerling te maken, of het nou om primair, voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs gaat.¹³ Dat betekent dat elke school vanuit een professionele en begripvolle houding moet werken aan de best mogelijke samenwerking tussen school en ouders. Dat gaat verder dan het goed verstrekken van informatie.¹⁴ Bestuurders en schoolleiders moeten ervoor zorgen dat directeuren en leraren competent zijn op het gebied van ouderbetrokkenheid.

De onderwijsinspectie meet de kwaliteit van ouderbetrokkenheid met de verkeerde maat. Al sinds jaar en dag geldt het oudertevredenheidsonderzoek als de toets voor ouderbetrokkenheid. Dat is verkeerd, want het gaat er in de eerste plaats niet om of ouders wel of niet tevreden zijn. De focus van de inspectie moet juist liggen op de kwaliteit van de samenwerking tussen ouders en scholen. Die samenwerking mag maar één doel hebben: een goede schoolontwikkeling van de leerling. Voor een positieve doorbraak in ouderbetrokkenheid moet de kwaliteit van de samenwerking een apart onderdeel van het inspectiekader zijn.¹⁵

De overheid dient de discussie te agenderen over samen-verantwoordelijk-opvoeden. Opvoeding en onderwijs zijn belangrijker pijlers voor een sterke samenleving, nu en in de toekomst. De noodzaak om samen te werken als volwassenen wordt belangrijker naarmate de gezagsverhoudingen en de afstemming tussen opvoeding en onderwijs niet meer vanzelfsprekend blijken. De overheid zou daarom een niet-vrijblijvende samenwerking tussen ouders, leraren en andere professionals moeten stimuleren, waarbij de kernwaarden ‘samen verantwoordelijk’, ‘gelijkwaardig’ en ‘verantwoordelijk voor elkaar’ drie essentiële uitgangspunten dienen te zijn. Als volwassenen elkaar respectvol bejegenen, vormen zij bovendien een rolmodel voor kinderen en jongeren.

Ouderbetrokkenheid op de pabo's en lerarenopleidingen. Ondanks de noodzaak van een effectieve samenwerking tussen school en ouders zijn pabo's en lerarenopleidingen nog steeds niet verplicht om ouderbetrokkenheid in hun curriculum op te nemen. In het belang van goed onderwijs mogen er op dit gebied eisen worden gesteld aan toekomstige leraren, zowel in het basisonderwijs

als in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Dit gaat verder dan het oefenen van gesprekken met ouders.¹⁶ De overheid kan sturen op het meten van ouderbetrokkenheid en het eisen stellen aan de lerarenopleidingen.

7. De vanzelfsprekendheid voorbij

Ouders en leraren zijn natuurlijk niet de enige volwassenen met wie kinderen in contact komen. Zo dragen kerken en sportverenigingen ook bij aan de opvoeding. Zij zijn in die zin meer dan alleen instituten die activiteiten organiseren voor kinderen en jongeren. Vroeger was men aangesloten bij een kerk en sportvereniging die dezelfde levensbeschouwelijke richting had, en daarmee ook dezelfde opvoedingstaal sprak, als de ouders en de school. Scholen zijn tegenwoordig echter steeds minder aan bepaalde kerkgenootschappen verbonden. De driehoek gezin-kerk-school van weleer, die garant stond voor een eenduidige opvoedingsstijl, bestaat niet meer.

Tegenwoordig bezoeken veel moslimkinderen een christelijke school. Ook niet-christelijke ouders sturen hun kind vaak naar christelijk onderwijs, naar eigen zeggen met als doel te zorgen dat het kind iets van de christelijke normen en waarden meekrijgt. De vanzelfsprekendheid van een eenduidige identiteit is grotendeels voorbij. Ouders kiezen bovendien niet meer per definitie een christelijke school of een christelijke sportvereniging, maar kijken vooral ook naar de kwaliteit van het (onderwijs)aanbod, met het oog op de toekomst van hun kind. Daarnaast lijkt de straatcultuur in sommige wijken ook nog een eigen opvoedingsinvloed met zich mee te brengen. Al met al betekent dit dat de identiteit van de opvoedingsinstituten en -stijlen diffuus is geworden en kunnen er verschillende en soms tegenstrijdige opvoedingsidentiteiten in het leven van kinderen en jongeren aanwezig zijn. Dit vraagt scholen, maar ook bijvoorbeeld de kinderopvang en de kerken, om helder kleur te bekennen in hun opvoedingsidentiteit. Ook de vertaling van deze identiteit naar praktisch handelen, activiteiten en verwachtingen ten aanzien van de kinderen en hun ouders is van essentieel belang. Daarnaast is onderlinge afstemming van belang, zodat scholen, kerken en andere waardengedreven gemeenschappen, die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen en jongeren, van elkaar weten van waaruit zij handelen. Dit zorgt voor voldoende eenduidigheid om waarden en normen te ontwikkelen bij kinderen waar dit vroeger vanzelfsprekend ging.

In haar onderzoeksrapport *Klaar voor een succesvolle toekomst!*?¹⁷ kijkt Renske Smid naar schoolbesturen die elkaar beconcurreren op basis van identiteit, om op die manier zo veel mogelijk leerlingen te werven. Deze wijze van concurrentie kan de ontwikkeling van een gezamenlijke visie en een slagvaardig optreden belemmeren, in situaties die daarom vragen. Smid illustreert dit met een uitspraak van een schooldirecteur:

De school van de burger

'Iedere leerling die zich niet bij mij aanmeldt, maar bij een andere school, betekent één leerling minder op mijn school en daarom minder geld. Dat speelt mee in de achterhoofden van de scholen. (...) De samenwerking met de VO-scholen loopt goed, want daar hebben wij geen vervelende belangen met elkaar, maar is er sprake van een win-win situatie.'¹⁸

8. Conclusie

Ouderbetrokkenheid is een belangrijk thema waarvoor blijvende aandacht nodig is en waarbij we ons steeds moeten afvragen of de kwaliteit van samenwerking nog voldoet aan wat kinderen en jongeren nodig hebben om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Deze samenwerking kenmerkt zich door een niet-vrijblijvende, gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders en leraren. Dit gaat verder dan het bij elkaar brengen van ouders en leraren. De vrijheid van onderwijs verplicht ons – ouders, scholen en andere organisaties die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onze kinderen – in deze tijd waarin identiteit niet meer vanzelfsprekend is, meer dan ooit om te investeren in afstemming en samenwerking.

Ouderbetrokkenheid in de praktijk

Marleen van der Kolk

De basisschool van onze kinderen hecht veel waarde aan de betrokkenheid van ouders. Natuurlijk zijn er veel praktische zaken waar je als ouder gevraagd wordt mee te helpen. Dit betreft bijvoorbeeld het begeleiden van groepjes bij excursies of het schoonmaken van de school. Maar gelukkig worden we als ouders ook betrokken bij het inhoudelijke werk waar de kinderen mee bezig zijn. Vanaf groep drie stuurt de leerkracht meestal wekelijks een nieuwsbrief met daarin de zaken die aan de orde komen in de klas. Daardoor kan ik thuis ook helpen met het leren en er bij mijn kind gericht naar vragen. Ik kan als ouder ook altijd binnenlopen bij de leerkracht als er problemen zijn.

De school staat open voor de inbreng van ouders. Er werd bijvoorbeeld – niet uit onwil maar uit onkunde – weinig aandacht besteed aan het vak muziek. De school vroeg mij, als muziekdocent, daarom om een muziekproject op te zetten. Dat project werd enthousiast ontvangen en school heeft nu zelfs een passende muziekmethode aangeschaft waar ook leerkrachten die weinig met muziek hebben, mee uit de voeten kunnen.

Als ouder neem ik deel aan het ouderpanel. Deze groep ouders komt twee tot drie keer per jaar samen met het managementteam van de school om te praten over diverse schoolaangelegenheden. Tijdens een van deze bijeenkomsten is er door ons extra aandacht gevraagd voor makkelijk lerende kinderen. Dit is door school opgepakt en er wordt – soms wel langzamer dan je zou willen – gewerkt aan extra uitdagingen voor deze groep kinderen. Als ouder heb ik niet altijd helder wat de stand van zaken is en soms zou een betere communicatie fijn zijn. Nu denk ik soms ten onrechte dat er niets gebeurt.

Overheid, identiteit en deugdelijkheid

Jan Folkert Deinum, Mentko Nap en Henk Pol

De onderwijsvrijheid en de onderwijspolitiek verhouden zich steeds moeizamer tot elkaar. In het streven naar deugdelijk onderwijs dreigt de identiteit van het onderwijs nogal eens het onderspit te delven. Beide aspecten vertonen evenwel een sterke samenhang. Deinum, Nap en Pol bepleiten in dit hoofdstuk een heroverweging van de verhouding tussen overheid, schoolidentiteit en onderwijsdeugdelijkheid.

I. Introductie

Enkele jaren voordat het eeuwfeest van artikel 23 van de Grondwet gevierd kan worden, is er aanleiding tot zorg over de waarde die de vrijheid van onderwijs nog heeft. Enkele recente schandalen hebben het beeld gevestigd dat de onderwijsvrijheid soms gebruikt wordt als schaamlap om ondeugdelijk onderwijs aan het publieke zicht te onttrekken. Van de weeromstuit is de overheidsbemoeienis geïntensiveerd. Overheidsbeleid en onderwijsvrijheid zijn communicerende vaten geworden. In het streven naar goed onderwijs, dreigt de identiteit nogal eens het onderspit te delven. Dat valt te betreuren, omdat de identiteit en deugdelijkheid van het onderwijs onverminderd belangrijk zijn en bovendien samenhangen.

In deze bijdrage bepleiten we een heroriëntatie op de verhouding van de overheid tot de identiteit en de deugdelijkheid van scholen. Daartoe verkennen we eerst de strekking van de onderwijsvrijheid en besteden we vervolgens aandacht aan de toenemende spanning waaronder die vrijheid is komen te staan. Vervolgens bespreken we hoe invulling gegeven kan worden aan deze twee steunberen van het Nederlandse onderwijsbestel. We concluderen dat het tijd is voor een herbezinning op de gewenste mate van overheidsbemoeienis met de kwaliteit en identiteit van het onderwijs.

2. Drie vrijheden

Juristen ontwaren in het grondwetsartikel over het onderwijs drie onderling verwante vrijheden. In de eerste plaats staat het eenieder vrij onderwijs aan te bieden. Hierbij moet niet uitsluitend gedacht worden aan onderwijs in scholen. De aard van het onderwijs of van wat wordt onderwezen lijkt nauwelijks relevant. Op voorhand zal duidelijk zijn dat het systematisch overbrengen van

inzichten, waarden en normen, zoals dat op bijvoorbeeld basisscholen gebeurt, beschermd wordt. Maar er is meer. In een reeks rechterlijke uitspraken is een grote variëteit aan soorten onderricht onder de hoede van de Grondwet gesteld. Te denken valt aan autorijles en dansles, maar ook instructies op het terrein van zweefvliegen, lichamelijke opvoeding en schaatsles. Het praktische belang van de onderwijsvrijheid is vooral gelegen in het feit dat niemand een vergunning nodig heeft om een school te stichten. Dit recht komt toe aan zowel collectieven als individuen.

In de tweede plaats garandeert de Grondwet de vrijheid om een godsdienst of levensovertuiging tot uitdrukking te brengen in het geboden onderwijs. Deze vrijheid van richting is de enige van de drie vrijheden die met zoveel woorden in artikel 23 wordt genoemd. Bij het stellen van deugdelijkheidseisen aan met belastinggeld gefinancierd bijzonder onderwijs moet de richtingsvrijheid in acht worden genomen. Bovendien geeft de vrijheid van richting het bevoegd gezag van een bijzondere school de ruimte om in het onderwijs een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te brengen.

Ten slotte ziet men in artikel 23 de vrijheid van inrichting vervat. Hierbij gaat het om meer dan enkel de levensbeschouwelijke (en pedagogische) oriëntatie van leerkrachten en didactische methodes. Het bevoegd gezag van een school geniet een zekere vrijheid bij het bepalen van de organisatie, het beheer en het bestuur van het onderwijs.

3. Afnemend belang

Zo'n honderd jaar na het beslechten van de schoolstrijd, lijken deze drie vrijheden aan betekenis te hebben ingeboet. Daar zijn verschillende oorzaken voor aan te voeren. De vrijheid van stichting wordt belemmerd door het gegeven, dat de meeste stichters onvoldoende bemiddeld zijn om een school in de benen te helpen en te houden. In ruil voor overheidsbekostiging moet een school aan allerlei voorwaarden voldoen.¹ Zo wordt er geen subsidie beschikbaar gesteld als op korte afstand van de nieuw te stichten school onderwijs in dezelfde richting voorhanden is. Wat de richting van een school is, wordt tot op heden in juridische zin enkel door de godsdienstige of levensbeschouwelijke oriëntatie bepaald.² In de praktijk leidt dit tot verstarring van het onderwijsaanbod. Wanneer een school eenmaal is gevestigd doet het er niet meer toe of het aangeboden onderwijs voorziet in een behoefte. Historische verhoudingen en voorkeuren blijven daardoor lange tijd voortbestaan. Daardoor doet het scholenaanbod niet altijd recht aan de werkelijkheid van de geseculariseerde samenleving. Tegen die achtergrond is het steeds minder houdbaar om uitsluitend religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen te erkennen als relevante richtingen die kunnen leiden tot schoolstichting. Mogelijk valt

op dit punt een kentering te verwachten. Immers, in navolging van de Onderwijsraad stelt de regering zich sinds enige tijd op het standpunt dat naast levensbeschouwelijk overtuigingen ook pedagogische opvattingen als richting moeten kunnen worden erkend.³ De inrichtingsvrijheid, ten slotte, moest het nogal eens afleggen tegen interventies van de kant van het openbaar bestuur en toezichthoudende instanties. In 2007 muntte de commissie-Dijsselbloem het credo dat scholen over het 'hoe' van het onderwijs gaan en de overheid zich zou moeten beperken tot het 'wat'.⁴ De regering onderschreef dit uitgangspunt, maar legde vrijwel tegelijkertijd een intensieve bemoeizucht aan de dag door de onderwijsinspectie met extra beoordelingscriteria op pad te sturen en door in 2010 de schoolbesturen tot een interne reorganisatie te dwingen.⁵

Als bestuurders van enkele scholen voor speciaal onderwijs en een bijbehorend expertisecentrum hebben wij te maken gehad met die verplichte interne reorganisatie. De wet verplichtte alle bevoegde gezagsorganen van scholen voor primair en voortgezet (speciaal) onderwijs om een scheiding te bewerkstelligen tussen het bestuur en de toezichthouder. Hierbij kon men kiezen uit twee opties: het inrichten van een bestuurlijk en een toezichthoudend orgaan, met een duidelijke scheiding tussen beide, of een functionele scheiding tussen toezichthoudende en besturende leden binnen één orgaan. De uitwerking van deze reorganisatie blijkt in de praktijk ingewikkeld. Veel keuzes die een school moet maken, laten zich namelijk niet eenduidig onder de noemer bestuur of toezicht scharen. Bovendien is het, zeker voor de wat kleinere scholengemeenschappen, nauwelijks voorstelbaar dat een toezichthouder zich beperkt tot enkel op afstand toezien op wat de school doet. Vier jaar na inwerkingtreding van de wet bekruipt ons het gevoel dat deze opgedrongen reorganisatie vooral heeft bijgedragen aan het welzijn van organisatieadviseurs die besturingsfilosofieën konden venten en notarissen die de verplichte statutenwijzigingen mochten passeren.

Het is niet enkel de rijksoverheid die de onderwijsvrijheid in het gedrang brengt. In toenemende mate wordt er ook op het lokale niveau aan onderwijspolitiek gedaan.⁶ Lange tijd was dat onmogelijk, maar in de jaren negentig is men de Rubicon overgestoken. Aanvankelijk betrof de bemoeienis van lagere overheden de huisvesting van scholen. Inmiddels werpen lokale bestuurders zich op als de aangewezen figuur om de onderwijskwaliteit te monitoren en waar nodig te verbeteren.⁷ Voor de al dan niet verzelfstandigde openbare scholen ligt dat mogelijk in de rede (die scholen gaan immers uit van de gemeente), maar voor het bijzonder onderwijs moet die ontwikkeling met de nodige argwaan worden gezien. Oneigenlijk gebruik van de aan gemeenten overgedragen bevoegdheden ligt immers op de loer. Het dreigement van de gewezen Amsterdamse wethouder van Onderwijs Lodewijk Asscher om het huisvestingsgeld van scholen te bevriezen omdat de spreiding van het onderwijsaanbod niet spoorde met de gemeentelijke ambities, is hiervan een verontrustend voorbeeld.⁸

We zien aanleiding om de decentralisatie van de onderwijspolitiek (weer) langs de constitutionele meetlat te leggen. Sinds tweehonderd jaar bepaalt de Grondwet dat het onderwijs ‘een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering’ is. Die woorden beogen niet zozeer uit te drukken dat de minister van Onderwijs een kormervol bestaan lijdt, als wel dat het onderwijsbeleid een taak van de rijksoverheid is, en dus niet van lokale overheden. De maatschappelijke context mag veranderd zijn, maar de argumenten die in 1815 aanleiding waren om het onderwijsbeleid tot een rijksaangelegenheid te maken, hebben nog steeds hun waarde. Bij de laatste algehele grondwetsherziening in 1983 is geprobeerd ruimte te scheppen voor meer gemeentelijke bemoeienis. De daarvoor benodigde parlementaire steun ontbrak evenwel.⁹ Het belang van centralisatie is ook nu nog evident. De voordelen van lokaal maatwerk wegen niet op tegen de risico’s die kleven aan versnippering over vele honderden gemeenten. Op het niveau van de centrale overheid is door de betrokkenheid van brancheorganisaties, de Onderwijsraad, de Raad van State en uiteindelijk de Staten-Generaal op redelijk transparante wijze macht en tegenmacht georganiseerd. Die waarborgen zijn onder druk komen te staan als gevolg van de sluipenderwijs doorgevoerde en inmiddels geaccepteerde decentralisatie van onderwijsbeleid. Wij menen dat de autonomie van het bijzonder onderwijs vergt dat die andere grondwettelijke autonomie, namelijk die van gemeenten en provincies, tweede viool speelt. Bij dit alles is het van belang de Grondwet niet te gebruiken om overheid en het bijzonder onderwijs als elkaars antagonisten op te stellen. In plaats daarvan formuleert artikel 23 voor beide onderwijsfamilies een gezamenlijke missie, namelijk garanderen dat onderwijs altijd deugdelijk en toegankelijk is. In het verlengde daarvan beschermt de Grondwet de parallelle tussen het openbaar onderwijs, dat van de staat uitgaat en eenieders overtuiging eerbiedigt, en het bijzonder onderwijs, dat leerlingen verwelkomt die zich aangesproken weten door de eigen identiteit van de school.

4. Identiteit

Hiermee zijn we aangekomen bij de identiteit als wezenskenmerk van de school.¹⁰ Aan dat begrip hangt nogal eens een geur van godsdienst en levensbeschouwing. In het verleden leidde dat ertoe dat identiteit een zaak voor de bijzondere school was, en dat de openbare school identiteitsvragen op of buiten het schoolplein kon laten. Dat is echter een misvatting. Voor een in de christelijke traditie gewortelde bijzondere school geldt dat identiteit meer is dan de godsdienstlessen en een dagopening met gebed. Het christendom wil immers geen segment van de werkelijkheid zijn, maar doortrekt als een gist het geheel. De identiteit van een school wordt bepaald in een samenspel van levensbeschouwelijke, pedagogische, onderwijskundige, maatschappelijke en organisatorische

uitgangspunten. Elk van deze aspecten heeft een eigen plek en functie en hun onderlinge samenhang drukt zich uit in het specifieke profiel van de school.¹¹ Zo bezien wordt duidelijk dat ook een openbare school een identiteit heeft, al wordt die lang niet altijd expliciet geformuleerd.

Wie over dit brede idee van identiteit nadenkt, moet zich bezighouden met het doel van onderwijs. In het verleden werd daarbij nog wel gedacht aan socialisatie, en recenter aan het ontplooiën van het kind. Van die gedachten nemen wij afstand.¹² Veeleer verwachten we dat een school zich richt op het ontwikkelen van de humaniteit van het kind. Een christelijke school put daarbij uit de godsdienst om zicht te krijgen op wat de mens als beeld van God kenmerkt. Een vrije school gaat te rade bij de antroposofische leer van Steiner en een openbare school zal zelf op zoek moeten gaan naar inspiratie voor neutraal onderwijs. Ongeacht de richting behoort het curriculum, naar onze mening, een kind op te leiden in de essenties van mens-zijn. We denken dan aan collectief geheugen, moraal, taal, kritisch vermogen en creativiteit.¹³ Het onderwijs wordt op deze manier in een pedagogisch kader geplaatst. Binnen de school leert de leerling om inclusief te denken door diversiteit in opvattingen te waarderen en hierop te reflecteren.¹⁴ Daarmee bouwt de leerling aan een eigen identiteit. Zo is de school een leerplaats van de democratie: kinderen leren hier om ruimte de scheppen voor (kwetsbare) minderheden.

Wie erkent dat de school in al zijn uitingen identiteitsgevoelig is, wordt geconfronteerd met de vraag wie dan de identiteitsdrager is. Moet er gekozen worden tussen docent en bestuurder? Draagt de leerling de identiteit van de school, of juist de ouders? In plaats van kiezen en beperken, verdient het aanbeveling dat elke actor binnen de school zijn rol speelt (en niet die van de andere actoren annexeert). Voor een christelijke school betekent dit dat het bevoegd gezag de opdracht beheert om, gevoed door de christelijke traditie, uitgangspunten om te vormen tot beleid. Dat komt onder meer tot uiting in de wijze waarop het bestuur het personeel van de school selecteert en opleidt. Met voeling voor het maatschappelijke debat zorgt het bestuur dat de school in de pas blijft lopen met de geldende regels. Het bewaakt en beoordeelt het proces van identiteitsvorming van de school. Kort gezegd: het bevoegd gezag waakt ervoor dat de identiteit van de school niet alleen afhankelijk is van de grillige overheid. De schooldirecteur en de docenten hebben de opdracht om de schoolidentiteit te vertalen in een curriculum met aandacht voor het ontwikkelen van een positief pedagogisch klimaat. Hier is de professional aan het werk met aandacht voor een professionele identiteit. Het team zorgt voor een rijke leeromgeving, waarin leerlingen uitgedaagd worden tot leren. Soms staat de professionele identiteit van een individuele docent op gespannen voet met zijn of haar persoonlijke identiteit. Daarbij is het een spannende vraag in hoeverre er binnen de professionele identiteit ruimte kan bestaan voor persoonlijke opvattingen.

Daarbij moet men in het oog houden dat de docent niet de doelgroep is van de school: die richt zich op de leerling. Omdat het om zijn of haar leerproces gaat, kan de leerling gezien worden als een drager van schoolidentiteit. Dat geldt *a fortiori* voor samenwerkingsscholen die zijn ontstaan onder druk van demografische krimp. Het bevoegd gezag en het onderwijsteam van zo'n school staan immers voor de lastige opgave om inhoud te geven aan de identiteit van een school die over richtingen heen is gefuseerd.

5. Deugdelijkheid

Hierboven wezen we erop dat de grondwettelijke garantie van onderwijsvrijheid hand in hand gaat met de opdracht tot het bewerkstelligen van deugdelijk onderwijs. Naar onze overtuiging is de balans tussen identiteit en deugdelijkheid zoek geraakt. De toegenomen maatschappelijke belangstelling voor de onderwijskwaliteit is vertaald in een navenant toegenomen overheidsbemoeienis. Er moeten bijvoorbeeld allerhande toetsen worden afgenomen, omdat men denkt dat de kwaliteit anders niet op peil blijft. Die toetsen geven in feite blijk van een gebrek aan vertrouwen in het vermogen van scholen om zelf kwaliteit te garanderen. Bijzonder is ook dat de overheid zich de laatste jaren nadrukkelijker bemoeit met de kwaliteit van het onderwijsbestuur – we noemden al de verplichte interne reorganisaties die de laatste vier jaar hebben plaatsgevonden. De kennelijke premisse bij dit soort interventies is dat goed onderwijsbestuur leidt tot een goede onderwijskwaliteit.

Over die relatie is evenwel weinig bekend. Er is weliswaar veel onderzoek dat bevestigt dat onderwijskundig leiderschap effect heeft op onderwijsprestaties, maar onderwijskundig leiderschap is gerelateerd aan een school- of locatiedirecteur of teamleider die direct betrokken is bij de activiteiten op de werkvloer.¹⁵

In een internationaal vergelijkende studie wordt een vergelijking gemaakt tussen de wijze waarop onderwijs wordt bestuurd en de uiteindelijke kwaliteit, gemeten op basis van PISA-scores.¹⁶ De PISA-test meet kwaliteit via cognitieve toetsen voor lezen, rekenen en wiskunde en probleem oplossen.¹⁷ Deze studie maakt onderscheid tussen drie elementen van onderwijsbestuur die van invloed zijn op de kwaliteit:

- De vraag of scholen zelfstandig worden bestuurd of door de overheid worden aangestuurd. Zelfstandige scholen (meestal met een schoolbestuur per locatie) doen het over het algemeen beter.
- De mate waarin ouders participeren dan wel invloed hebben op het schoolbestuur. Naarmate ouders meer betrokken zijn, is de kwaliteit van scholen over het algemeen beter.
- De mate waarin ouders keuzevrijheid hebben. Naarmate er meer zelfstandige

De school van de burger

scholen zijn hebben ouders meer keuze, wat een positief effect heeft op de kwaliteit van scholen.¹⁸

De onderwijssociologen Jaap Dronkers en Silvia Avram¹⁹ concluderen op basis van een analyse in zesentwintig landen dat er in tien van die landen een verschil in onderwijskwaliteit te zien is tussen zelfstandige scholen en scholen die bestuurd worden vanuit de overheid. Ook hier wordt kwaliteit gedefinieerd als de resultaten op cognitieve toetsen. De door de staat gefinancierde zelfstandige scholen (dus niet bijvoorbeeld de duurbetaalde privéscholen in het Verenigd Koninkrijk) steken hierbij gunstig af tegen staatsscholen. Het verschil in kwaliteit wordt over het algemeen niet toegeschreven aan bijvoorbeeld het ‘christelijk’ zijn van een school, maar wordt veeleer verklaard door de eenduidigheid binnen zelfstandige scholen over het onderwijsbeleid en pedagogisch klimaat (alle neuzen in dezelfde richting), ouders die dicht op het onderwijsproces staan en daar ook daadwerkelijk invloed op hebben en het gegeven dat het bestaansrecht is gebaat bij goede kwaliteit.

Zoals gezegd, in bovenstaand onderzoek wordt de kwaliteit bepaald door middel van een cognitief resultaat op een toets. Het doel van scholing in humaniteit is daarmee nog niet bewerkstelligd. Er is niet of nauwelijks onderzoek waarin de relatie wordt gelegd tussen de kwaliteit van het schoolbestuur, de school en de leerkracht en de impact daarvan op de ‘humaniteit’ van leerlingen. Uit onderzoek weten we wel dat een duidelijke eigen identiteit ook daadwerkelijk lijkt te leiden tot betere onderwijsprestaties op cognitieve toetsen. Dat sluit overigens ook aan bij onderzoek dat laat zien dat onderwijskundig leiderschap – veelal eveneens gerelateerd aan het bepalen van een duidelijke richting – een positief effect heeft op de onderwijsprestaties.

Enigszins gechargeerd kan op basis van deze onderzoeken worden gesteld: nabijer en eigener is beter. In dit licht waarden wij de van overheidswege aangejaagde schaalvergroting en de professionalisering van het bestuur in het Nederlandse onderwijs niet direct positief. Ouders zijn op grotere afstand geplaatst van het schoolbestuur en daarmee is hun invloed drastisch afgenomen. Eerder kenden we schoolverenigingen van ouders die elkaar geregeld in dorp of wijk ontmoetten, en die een vrijwel directe invloed op het beleid van de school hadden. Vandaag de dag zien we vooral een of meerdere professionele bestuurders belast met de leiding van meerdere scholen. Dergelijke bestuurders zitten letterlijk en figuurlijk op afstand in een kantoorlocatie ver weg van de school en zijn nagenoeg onbereikbaar voor de ouders. De mate waarin ouders betrokken kunnen zijn en invloed kunnen doen gelden via de in de jaren tachtig geïntroduceerde medezeggenschapsraden, biedt onvoldoende tegenwicht aan de onthechting zoals die in gang is gezet door de opkomst van de professionele bestuurder. Veel onderwijsbestuur is bureaucratisch geworden in plaats van democratisch. Wij vinden dat een verarming van de inbedding

van het onderwijs in de samenleving. Er is debat nodig over de vraag of we in Nederland deze vorm van onderwijsbestuur wenselijk achten.

De toenemende overheidsbelangstelling richt zich niet enkel op de kwaliteit van het bestuur maar ook op de kwaliteit van wat er in de school gebeurt. In het publieke debat zien we sterke aandacht voor opbrengsten en managementprocessen, maar de inspectie richt zich ook nadrukkelijker dan voorheen op de daadwerkelijke kwaliteit in de les. Meer dan ooit slaat de onderwijsinspectie acht op de kwaliteit van de leraar, waarbij de inspectie zich baseert op onderwijskundig onderzoek.

De afgelopen jaren is er zeer veel onderzoek gedaan naar wat effectief is in de klas.²⁰ Dat leidt tot redelijk eenduidige resultaten. Een school die daar geen lessen uit trekt, kan naar de maatstaven van de overheid nauwelijks een goede school worden genoemd. Daarbij verliest men uit het oog dat wat effectief is, ook gerelateerd is aan wat men belangrijk vindt in de klas. Effectiviteitsonderzoek is veelal gericht op cognitieve meeropbrengst: centraal staat de vraag, wat het effect van de handelingen van de leraar is, op de cijfers die leerlingen halen voor wiskunde, Engels, Nederlands of een ander basisvak. Een school die, redenerend vanuit opvattingen over humaniteit, in haar inrichting kiest voor andere waarden, heeft wellicht behoefte aan ander leraarsgedrag. Scholen afrekenen op cognitieve opbrengsten alléén lijkt daarom te beperkt. Tegelijkertijd moet niet uit het oog verloren worden, dat in artikel 23 vastgelegd is, dat de overheid zich niet bemoeit met het meten van identiteit en opvattingen over humaniteit. Scholen hebben daarin alle vrijheid. We vragen ons echter wel af of scholen, ook de christelijke, die vrijheid nog wel nemen en of ze zichzelf niet te eenzijdig beperken tot cognitieve opbrengsten.

Er is niks op tegen om onderwijskwaliteit te toetsen op basis van onderwijskundig onderzoek, mits er in de samenleving een redelijke consensus is over wat de inhoud van het onderwijs zou moeten zijn. De relevantie van onderwijs in wiskunde en talen is weinig omstreden, maar het wordt ingewikkelder als we de vraag stellen of bijvoorbeeld literatuuronderwijs zo essentieel is. Literatuur is drager van cultuur en aandacht hiervoor op school draagt bij aan de ontwikkeling van waarden en normen en aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Dat vergt keuzes die niet door de overheid moeten worden gemaakt maar door de school, in verbondenheid met de schoolomgeving. Zoals we al stelden, gaat het bij deze keuzes om collectief geheugen, moraal, taal, kritisch vermogen en creativiteit.²¹ Het onderwijs in taal beoogt dan méér dan correct kunnen schrijven en goed technisch kunnen lezen. Bij de afwezigheid van consensus over de doelen van dit onderwijs komt overheidscontrole op de effectiviteit en kwaliteit ervan wel erg dicht op de huid van het eigene van de school. Of een school zich moet bezighouden met seksuele opvoeding, met obesitas of democratische vorming is een vraag die veel meer raakt aan de pedagogische

inrichting van die school. Het geeft te denken dat de overheid het niet meer aan de besturen toevertrouwt om daar zelf vorm aan te geven. Het is niet zo dat de overheid de burger of bestuurder daarin niet meer vertrouwt, maar zij meent het domweg beter te weten. Dat scholen het gevoel hebben voortdurend in de gaten gehouden te worden en te worden opgezadeld met nieuwe opdrachten, heeft vooral te maken met het feit dat de overheid (in het bijzonder de Tweede Kamer) een verstikkende bemoeizucht tentoonspreidt en de vrijheid van scholen, om zelf hun onderwijs in te richten, niet respecteert. Vrijwel elk maatschappelijk probleem dat via Kamervragen actueel wordt, wordt op het bordje van de school gelegd.

Tegelijkertijd zien we gebrek aan vertrouwen in de professionaliteit van de leraar. Nu ligt ook daar de schuld niet alleen bij de schoolmanager en de overheid. Leraren zelf hebben erg lang een gebrek aan belangstelling getoond voor eigen kwaliteitsverbetering. Ook de overheid heeft geen positieve rol gespeeld, door eisen waaraan leraren moeten voldoen jarenlang te verlagen. Daarmee zond zij impliciet de boodschap uit dat het leraarsberoep niet veel voorstelde. Inmiddels is diezelfde overheid driftig bezig om de eisen weer op te schroeven. Nog steeds laat zij evenwel na om ruimte te geven aan de onderwijsprofessional. In plaats van die onderwijsprofessional duidelijke vragen te stellen ('Beste docent, als samenleving willen we meer aandacht voor excellentie. Hoe kunnen we dat bereiken en welke bijdrage kunt u daaraan leveren?') bemoeit de overheid zich telkens weer met de vormgeving van het onderwijs ('Beste onderwijsprofessional, wij hebben voor u bedacht dat u het op deze manier moet doen.').

Ook het vertrouwen van de overheid in het schoolbestuur is de afgelopen jaren drastisch afgenomen. De minister beschikt inmiddels over een indrukwekkend arsenaal aan interventiemogelijkheden om het bevoegd gezag bij de les te houden.²² Voor een deel is dat te begrijpen, omdat nogal wat professionele schoolbestuurders het onderwijsgeld aan de verkeerde zaken hebben uitgegeven. Megalomane excessen zoals in het geval van de onderwijsskolos Amarantis maken de roep om overheidsbemoeienis begrijpelijk. Anderzijds moet niet uit het oog worden verloren dat het de overheid is geweest die scholen omwille van de te verwachten heilzame effecten van schaalvergroting en professionalisering op het fusiepad heeft gestuurd. Die opdracht steunde op de visie dat de school een bedrijf is en dienovereenkomstig moet handelen. Deze zakelijke insteek heeft ongewenste gevolgen gehad. Controlemechanismes vanuit de direct betrokkenen, waaronder in ieder geval ouders en de leerlingen, zijn gemarginaliseerd. Deze onderwijspolitiek resulteerde in een controletekort, en dwong de overheid om zelf intensief in te zetten op controle en toezicht. We achten het aannemelijk dat, als er behoedzamer was omgesprongen met het onderwijs, het zelfreïnigerend vermogen van de sector veel van de recente problemen had weten te ondervangen.

6. Afsluiting

Als samenleving hebben we ons dubbel in de vingers gesneden. Met het bevorderen van grootschaligheid in het onderwijs zijn natuurlijke controlemechanismen binnen de school weggehaald. Daarnaast is er een afstand gecreëerd tussen de ouders en de school, waardoor de positieve invloed van ouders en samenleving op de kwaliteit van het onderwijs is gemarginaliseerd. De traditionele wijze van besturen van een school is de afgelopen decennia vrijwel verdwenen. Daarvoor in de plaats is een tamelijk anonieme, bureaucratische bestuursstructuur ontstaan, waarbij de identiteit een ondergeschikte factor is, de democratische legitimiteit ontbreekt, humaniteit niet meer doel is van het onderwijs en ouders niet langer samen met de school participeren in het onderwijzen en opvoeden van hun kind. De kwaliteit van het onderwijs staat daarmee onder druk en het vertrouwen tussen samenleving, overheid, onderwijs en onderwijsprofessional lijkt zoek.

Naar onze overtuiging is het revitaliseren van de onderwijsvrijheid een urgente zaak. Wij menen dat de identiteit en de deugdelijkheid van het onderwijs gebaat zijn bij scholen met een beheersbaar en overzichtelijk formaat, en bij een in de schoolomgeving geworteld bevoegd gezag. Om te voorkomen dat het onderwijs verwordt tot een reproductiemachine van leeropbrengsten, is er dringend een debat nodig over de het eigenaarschap van het onderwijs, over de bestuursstructuren die de identiteit kunnen vormgeven en over de relatie tussen de overheid en de school. Voor zover er aanleiding is tot overheidsbemoeyenis met het onderwijs, hoort dat niet primair aan de gemeenten overgelaten te worden. Onderwijs-politiek moet vooral een zaak zijn van nationale instituties. Binnen die parameters kan een school invulling geven aan de opdracht om de schoolidentiteit mede vorm te geven. De deugdelijkheid van het onderwijs is gebaat bij een nationaal debat over de bestuursstructuur van het Nederlandse onderwijs, over de schoolidentiteit en over de ruimte voor inrichting. Bij dat debat zijn de oriëntatiepunten die de vrijheid van onderwijs biedt, nog steeds bruikbaar en belangrijk.

Professionalisering in het bestuur van scholen

Wilhelm Kolkman

Als schoolvereniging hebben we de laatste tien jaar belangrijke professionaliseringslagen gemaakt. Van een klassiek actief schoolbestuur

zijn we overgegaan naar een toezichhoudend en uitvoerend bestuursmodel, met directies op bovenschools niveau en schooldirecties. Bestuur, directie en leerkrachten hebben samen keuzes gemaakt met betrekking tot de onderwijsmethodes, de levensbeschouwing en de vorming om goed, onderscheidend onderwijs te kunnen aanbieden.

Elke schooldirecteur is nu veel meer een manager en coach, die op een professionele manier leiding geeft aan zijn team, dan een leerkracht die als *primus inter pares* functioneert.

De leerkrachten moeten zich tegenwoordig nieuwe methoden eigen maken (zoals ontwikkelingsgericht onderwijs) en meer aandacht hebben voor rapportage en contact met ouders.

Opbrengricht werken, leerlingvolgsystemen, et cetera zijn naar mijn mening nodig en nuttig voor succesvol onderwijs en een goede bedrijfsvoering. De inzet en vaardigheden van de leraar zijn daarbij essentieel, maar geen garantie: de leerlingen zelf, de lesmethode en ouderbetrokkenheid hebben immers ook hun effect. Om als leerkracht je doel te bereiken en eer te hebben van je werk, moet je op tijd kunnen bijsturen.

De veranderingen blijken niet zonder uitdaging te zijn en kunnen alleen slagen door continu bij te sturen en bij te scholen en door de cultuur te veranderen. Het bleek bijvoorbeeld niet triviaal om de nieuwe toezichhoudende rol goed vorm te geven. Dit vereiste:

- Een andere en duidelijke taakverdeling tussen bestuur en directie.
- Capabele bestuursleden, met de eigen kinderen op school, afkomstig uit de breedte van de (kerkelijke) achterban, om te zorgen dat de belangen, de reputatie en het draagvlak van bestuur en school samenvallen.
- Rapportages die zowel inzicht geven in 'goed' als 'succesvol' onderwijs.
- Regelmatige ontmoeting met directie, docenten en leerlingen (jaarlijks schoolbezoek, themavergaderingen, et cetera).

Aandachtspunten voor ons bestuur blijven:

- De ontwikkeling van de school tot een permanent lerende organisatie, waarbij een ieder zijn professionaliteit blijft ontwikkelen.
- Het bewaren van een goede balans tussen lesgevende en ondersteunende, administratieve activiteiten.
- Het onderwijs goed, de leerkrachten gemotiveerd en de bedrijfsvoering gezond houden, zeker nu in de toekomst de leerlingenaantallen zullen afnemen.

Deel 3

Politiek perspectief op
de onderwijsvrijheid

Alle onderwijs bijzonder

Onderwijsvrijheid vanuit een christelijk-sociale politieke visie

Jan Westert

Het duale onderwijsbestel van openbaar en bijzonder onderwijs heeft zijn beste tijd gehad. Dat bestel paste naadloos bij de verzuilde samenleving. De hedendaagse maatschappij vraagt om onderwijs waar diversiteit en vrijheid van inrichting belangrijke prioriteiten zijn. Een bestel waarin alle onderwijs als bijzonder wordt beschouwd, is volgens de auteur de beste waarborg om de pluriformiteit te behouden.

1. Inleiding

De ChristenUnie kent grote waarde toe aan artikel 23 van de Grondwet. In het parlement is de partij een van de pleitbezorgers van dit grondrecht en van het christelijk onderwijs. Maar het is de vraag of die verdediging langs de bestaande lijn, gericht op de belangen van het bijzonder (lees: vooral christelijk) onderwijs op lange termijn in een duaal bestel toekomstbestendig is. Het is de moeite waard te pleiten voor vernieuwing, waarbij alle onderwijs bijzonder is. Daarbij is cruciaal dat alle betrokkenen elkaars verantwoordelijkheden respecteren en de eigen taken trouw uitvoeren. Als ouders en scholen niet optreden zal een overheid zeker niet terugtreden – iets waar meerdere auteurs in deze bundel voor pleiten. Onderwijsvrijheid en vrijheid in het algemeen, vraagt om een stevige samenleving en verantwoordelijke burgers.

In dit slothoofdstuk schets ik een politiek perspectief op de onderwijsvrijheid, waarbij ik ervoor pleit alle onderwijs – dus ook openbare scholen – bijzonder te maken. Voor ik dat uitwerk, schets ik eerst nog enige maatschappelijke veranderingen.

2. Maatschappelijke trends en verschuivingen

2.1 Ontzuilde ouders

Ontzuiling en individualisering hebben gevolgen voor het onderwijs. Pieter Vos wijst daar al op. De vormgeving van artikel 23 van de Grondwet is de ultieme uiting van een verzuild maatschappelijk bestel. Alleen het veld van het onderwijs kent een dergelijke grondwettelijke borging van de vrijheid. Door het

proces van ontzuiling zijn veel maatschappelijke organisaties en verbanden opgegaan in algemene organisaties. Dat geldt bijvoorbeeld voor ziekenhuizen, verzorgings- en welzijnscentra, vakbonden en ondernemersorganisaties. Door de verankering van het openbaar en bijzonder onderwijs in de Grondwet en de koppeling van scholen aan het begrip *richting* hebben de institutionele gevolgen voor het onderwijs een veel minder zichtbare impact. De meeste bijzondere scholen behoren nog steeds tot de oorspronkelijke richting, maar de identiteit is veranderd. De genoemde trends werken echter wel degelijk door in het onderwijsbestel.

Vanouds richten ouders zich vooral op scholen die hun kinderen onderwijs geven in overeenstemming met de eigen levensovertuiging. De laatste jaren verandert dat. Het keuzepatroom van de ouders richt zich steeds meer op leerresultaten, sociale vaardigheden en het pedagogisch klimaat. Ook een praktische zaak als bereikbaarheid is belangrijker geworden. Behalve bij de orthodox-christelijke stromingen is het godsdienstige motief bijna geheel uit de ranglijst van keuzemotieven verdwenen. Dat desondanks zeventig procent van de ouders voor bijzonder onderwijs kiest, verklaren onderzoekers uit het geconstateerde kwaliteitsverschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs.¹

Het begrip *richting* slaat vooral op denominaties (protestants, katholiek, islamitisch, et cetera) en staat door de gewijzigde perceptie van ouders en studenten onder druk. Het is een formeel begrip dat in de praktijk veel minder richtinggevend functioneert. De focus van ouders lijkt zich te verleggen naar de pedagogisch-didactische visie van de school op goed onderwijs.

2.2 Vervaging tussen openbaar en bijzonder

Door deze ontwikkeling vervaagt het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Ook de overheid hecht in haar beleid minder aan deze dualiteit. Dat zien wij terug in de bestuursvorm van het openbaar onderwijs, die veelal verzelfstandigd is en op afstand van de gemeente gezet. Het openbaar onderwijs beweegt zich van passief neutraal naar actief pluriform, waarbij meer aandacht wordt besteed aan diverse levensbeschouwingen. Tegelijk hebben verschillende richtingen in het bijzonder onderwijs zich opengesteld in hun aanname- en benoemingsbeleid.

Sinds 2011 kunnen openbare en bijzondere scholen formeel onder één samenwerkingsbestuur worden samengebracht en het huidige beleid is erop gericht om de belemmeringen die zich voordoen te verminderen. In het grondwettelijk verankerde duale onderwijsbestel blijft de samenwerkingsschool echter een vreemde eend in de bijt, die het bestel als het ware van binnenuit uitholt. De regionalisering van het onderwijs is een andere trend die het onderscheid tussen openbaar en bijzonder tempert. Via samenwerkingsverbanden tussen

scholen voor passend onderwijs krijgt men steeds vaker te maken met bovenbestuurlijke afspraken. Gemeenten willen bovendien graag afspraken maken over het lokale onderwijsbeleid. Deze ontwikkeling wordt versterkt door de doorgaande daling van het aantal leerlingen. De onderwijsmarkt is een overlevingsmarkt geworden, waar de werving van de leerling een zelfstandig gespreksonderwerp is geworden. In krimpregio's – maar niet alleen daar – is door dit proces het voortbestaan van scholen in geding. Dit stimuleert de samenwerking tussen scholen van verschillende signatuur, omdat men vaak wil dat een school in het dorp of de wijk behouden blijft.

Tot slot: ook de verbreding van de school tot een integraal kindcentrum in een wijk, stadsdeel of dorp, waar naast onderwijs ook andere opvang- en opvoedfuncties worden aangeboden, draagt bij aan de vervaging van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder, zeker als dit proces zich verbindt met het beleid op het gebied van de (jeugd)zorg en de arbeidsmarkt. Die sectoren zijn het onderwijs voorgegaan in decentralisatie naar het lokale en regionale niveau.

3. In vrijheid verder

3.1 *De school aan de burger*

Wonderlijk actueel

De vrijheid van onderwijs is in 1848 voor het eerst in de wet genoemd en de herkomst ervan is liberaal, of als we verder teruggaan (zie de bijdrage van Pieter Vos) christelijk-sociaal. Vrije burgers die ondernemingen oprichten, hebben ook het recht om eigenaar te zijn van een publieke voorziening als de school. Ook het afweerkarakter van de overheid heeft kenmerken van beide tradities in zich: het liberale zit in de oproep aan de overheid om zich terug te trekken en het christelijk-sociale ligt in de nadruk op de diversiteit aan gemeenschappen met elk hun aard en ruimte (soevereine kringen). De school is van de ouders – dat is een oud adagium, maar het past goed bij de eenentwintigste eeuw als 'eeuw van de burger'. De negentiende eeuw stond in het teken van de vrije markt en de twintigste was gewijd aan de verzorgende staat. De huidige eeuw zoekt juist de kracht van de burger, die in samenwerking met anderen vorm geeft aan zijn leefomgeving.

De vrijheid van onderwijs behoort sinds 1848 tot de klassieke grondrechten die burgers tegen de staat beschermen. Artikel 23 biedt ruimte om in vrijheid het onderwijs vorm te geven. In de 'eeuw van de burger' is deze uitleg wonderlijk actueel. Voor een nadere beschouwing hierover wijs ik op de Groen van Prinstererlezing van 2014, uitgesproken door Govert Buijs,² en naar het boekje *Coöperatiemaatschappij* van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie.³

Opdracht aan de ouders

De burger zal wel aan de slag moeten gaan. Het grondrecht zal zich weer meer moeten ontwikkelen van een sociaal grondrecht dat actie van de overheid vereist naar een klassiek grondrecht dat de vrijheid vooropstelt. De balans is nu te zeer doorgeslagen in de richting van overheidsop treden. Veranderingen in het onderwijs dienen bij wet te worden geregeld. Een stevig juridisch kader moet zorgen voor voldoende garantie voor diversiteit. Dat is problematisch en zorgt voor lastige discussies over het 'hoe' en het 'wat', waarbij de overheid het wat regelt en de scholen over het hoe mogen gaan. Maar is dat niet een erg enge uitleg van de vrijheid van onderwijs? Het juridische kader wordt op die manier ingezet om de greep van de staat op het onderwijs te vergroten.

Wie de vrijheid van onderwijs liefheeft, moet meer werk maken van de vrijheid om het onderwijs op eigen wijze in te richten. Goed onderwijs vraagt van scholen om werk te maken van die maatschappelijke pedagogische opdracht. Govert Buijs vindt dat de vrijheid van artikel 23 moet worden benut om de ruimte die artikel 23 biedt te vertalen naar een visie op goed onderwijs: 'Het christelijk onderwijs heeft de ruimte vooral gezien als ruimte voor godsdienst-onderwijs vanuit de eigen confessionele overtuiging.'⁴ Hoe belangrijk ook, dit is wel een heel smalle invulling van het principe 'vrijheid van onderwijs'. Buijs wijst er op dat er te gemakkelijk van wordt uitgegaan dat de financierende instantie het écht beter weet. 'Men kweekt bij zichzelf een volgzame, slaafse houding en investeert niet in het ontwikkelen van een eigen visie. Dat komt mede omdat de overheid toch vrijwel de exclusieve instantie is (...) tegenover wie het onderwijs verantwoording schuldig is.'

Artikel 23 creëert ruimte voor mensen om in vrijheid goed onderwijs vorm te geven. De achterliggende honderd jaar lag de focus in het onderwijs vooral bij de vrijheid tot stichting van de eigen *richting*. In de toekomst mag de focus meer uitgaan naar de vrijheid om het onderwijs in te richten vanuit de eigen visie. Zo hangt de toekomst van de christelijke school vooral af van de bezieling van de mensen die het vormgeven. Kunnen zij in termen van geloof, hoop en liefde hun visie op onderwijs kwalitatief vormgeven? Bijvoorbeeld door een eigen visitatietraject te ontwikkelen, dat niet slechts is ingericht naar de mal van de overheid.

De burger als eigenaar

Scholen zijn vaak stichtingen geworden, bestuurd door professionele colleges van bestuur en raden van toezicht. De maatschappelijke verantwoording geniet geringe belangstelling, terwijl de inspectierapporten en CITO-scores leidend zijn. Zonder eigenaar te zijn van de school en van goed onderwijs maakt de inspectie de dienst uit en niet de ouder en de leerkracht, de directie of de

schoolvereniging. De ‘eeuw van de burger’ moet in het onderwijs opnieuw uitgevonden worden. Wie de vrijheid van onderwijs liefheeft, beseft dat daar de grootste opdracht ligt: de school weer van de burger maken. Dit vraagt wat van alle betrokkenen. Burgers moeten zich willen inzetten. Docenten moeten aanspreekbaar zijn op hun bezieling en roeping, vakmanschap en beroepseer.⁶ Politiek en parlement moeten er zorg voor dragen dat goed onderwijs in variëteit en diversiteit kan worden vormgegeven.⁷ De grondwettelijke vrijheid van onderwijs biedt de garantie om zulk onderwijs op een vooruitstrevende manier vorm te geven.

3.2 *Alle scholen bijzonder*

De onderwijspacificatie van 1917 betekende een principiële keuze voor het duale stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs. Hoewel de Onderwijsraad vaststelt dat openbaar en bijzonder onderwijs naar elkaar toe groeien en dat de dualiteit dus vervaagt, blijft zij bij het huidige model. Een stelsel met alleen openbaar bekostigde scholen zou in haar ogen afbreuk doen aan de keuzevrijheid van ouders en hen verhinderen om hun kinderen onderwijs te laten geven dat aansluit bij de opvoeding. En wie voor alleen bijzondere scholen kiest, moet accepteren dat het bijzonder onderwijs algemeen toegankelijk moet blijven, aldus de visie van de Onderwijsraad.

Dat pleidooi is echter te veel gericht op de handhaving van de status quo, terwijl het huidige stelsel in de praktijk en ook formeel in wetgeving geleidelijk wordt uitgehold. Het kan voor de korte termijn, maar vernieuwing van artikel 23 is op de langere termijn onvermijdelijk.⁸ In een geïndividualiseerde samenleving zal dit uit de verzuiling stammende arrangement steeds minder houdbaar blijken.

Juist wie de vrijheid van het onderwijs liefheeft en in stand wil houden, moet open staan voor een transformatie van het duale stelsel en eventueel ook voor een wijziging van artikel 23. Onze inzet is: maak alle onderwijs bijzonder. Op die wijze wordt recht gedaan aan de keuzevrijheid van ouders en wordt de grondwettelijke vrijheid om het onderwijs te beschermen tegen de staat in leven gehouden. Scholen krijgen daarbij de ruimte om te komen tot nieuwe arrangementen. Iedere ouder en leerling krijgt zo beschikking over een gelijk budget voor onderwijs, ongeacht de richting of identiteit van het door hen geprefereerde onderwijs. En het openbaar onderwijs wordt een eigen richting binnen het bijzonder onderwijs. Met het concept ‘School!’, waarmee openbare scholen boven de denominaties willen uitstijgen, is daarvoor al een basis gelegd.⁹ ‘School!’ vormt een gemeenschap waarin iedereen en alle zienswijzen terecht kunnen en gelijkwaardig zijn. Zo kan onderwijs een bijdrage leveren aan een tolerante samenleving.¹⁰

Deze lijn vraagt iets van de toegankelijkheid van scholen, maar in een divers bestel is dat geen pleidooi voor een algemene acceptatieplicht, eerder voor een maatschappelijke zorgplicht om toegankelijkheid te borgen als ouders geen alternatieve keuzemogelijkheden hebben.

De RMO over ruimte voor verschil

Het pleidooi voor ‘alle onderwijs bijzonder’ krijgt steun in het rapport *Terugtrekken is vooruitzien* van de RMO.¹¹ In dat rapport gaat de RMO in op het veranderingsproces in de Nederlandse samenleving: we groeien toe naar een maatschappij met meer verantwoordelijkheid voor de burger. De RMO bepleit *minder overheid, meer samenleving* vanuit de gedachte dat de organisatie van publieke voorzieningen ten principale in handen is van maatschappelijke initiatieven. Dat vraagt om een paradigmashift van de overheid: van een ‘zorgen voor’ naar een ‘zorgen dat’. De inhoud en de organisatie is daarbij aan de burger en de samenleving zelf. Daartoe zal wel het politieke ongemak moeten worden overwonnen dat maatschappelijke initiatieven (binnen grenzen) gerechtigd zijn tot in- en uitsluiten. Het betoog van de RMO biedt ruimte voor verschil in inhoud, omvang, identiteit en kwaliteit van de voorziening. Indien artikel 23 in deze lijn wordt vernieuwd, biedt het nieuwe ruimte. Het is ook de beste waarborg voor christelijk onderwijs om de eigen veerkracht te bewijzen.

3.3 Naar een open richtingbegrip

Op het richtingbegrip valt veel aan te merken. Tweederde van het scholenbestand gaat formeel uit van een levensbeschouwelijke richting, maar de maatschappelijke werkelijkheid is anders. Het begrip *richting* wordt vooral uitgelegd als een levensbeschouwelijke of godsdienstige stroming met maatstaven die voortkomen uit het verzuilde stelsel. De Onderwijsraad bepleit een verruiming van dit begrip. In navolging van het rapport *Vrijheid van stichting*¹² bepleit de raad dat ook onderwijskundig-pedagogische stromingen onder een richting kunnen worden verstaan. Hoewel de grens met de levensbeschouwelijke richting niet strikt valt te hanteren, noteert Joris Groen¹³ als kenmerkend onderscheid tussen een pedagogische richting en een levensbeschouwelijke richting dat een levensbeschouwelijke richting consequenties heeft voor alle terreinen van het leven, terwijl een pedagogische richting primair betrekking heeft op opvoedkundige ideeën. Staatssecretaris van Onderwijs Sander Dekker

nam dit advies van de Onderwijsraad over. Gezien de ontzuiling en individualisering zijn er goede gronden om het begrip ‘richting’ niet te zeer te beperken tot erkende denominatieve richtingen. Het huidige richtingbegrip legitimeert vooral de gevestigde belangen.

De eisen aan een nieuwe school

De regels worden soms ook strategisch benut om een nieuwe school te stichten. Een voorbeeld hiervan vormt het stichten van diverse evangelische scholen, door het bestuur van de Stichting voor Evangelisch Onderwijs. In tegenstelling tot andere scholen van deze richting, waar ouders aan de basis stonden van de school, kwamen deze scholen niet van de grond. Dat is tegen de bedoeling van de wetgever en leidt ertoe dat de eisen voor schoolstichting worden verzwaard. Dat is niet in het belang van de vrijheid van onderwijs. Van nieuwe scholen mag worden verwacht dat zij ontstaan uit initiatieven van onderop. Bij de stichting van een school moet voldoende draagvlak van ouders aantoonbaar zijn.

Waar wij voor pleiten is een *volledig open richtingbegrip* en dat is iets anders dan een verruiming. Als bezwaar tegen dat laatste kan namelijk worden aangevoerd dat de overheid, meer nog dan nu het geval is, in de positie wordt gedwongen om te oordelen over de vraag wat wel en wat niet onder het begrip ‘richting’ dient te worden verstaan. Dat is nu net de rol die de overheid niet moet willen. Vrijheid van onderwijs vraagt om een terughoudende overheid. Er is alle reden om het open richtingbegrip te aanvaarden. Wie voor de vrijheid van onderwijs staat, moet anderen dat recht ook gunnen.

De verruiming van het begrip richting zal er toe leiden dat het in wetgeving een minder bepalende rol zal spelen. Ik ga op de drie belangrijkste gevolgen in.¹⁴

a. Vaker ontheffing van de leerplicht?

Bij een open richtingbegrip zou het aantal aanvragen tot ontheffing van de leerplicht kunnen toenemen. Voor een vrijstelling van de leerplicht moet echter de bestaande situatie worden gehandhaafd, namelijk dat ontheffing alleen is toegestaan bij bezwaren van ouders tegen de richting van scholen op grond van godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging.

De verruiming van het richtingbegrip tot ook pedagogische opvattingen en andere levensbeschouwelijke oriëntaties brengt het thuisonderwijs dichterbij. De wetgever moet hier een afweging maken. Als thuisonderwijs mogelijk wordt, moeten ook de onderwijskwaliteit en de toegankelijkheid worden geregeld

De school van de burger

(met tal van eisen waaraan voldaan dient te worden). Op voorhand vinden wij dat die keuze niet gemaakt moet worden. Een open richtingbegrip biedt veel alternatieve mogelijkheden voor pedagogische en levensbeschouwelijke visies, zodat het toelaten van thuisonderwijs niet aan de orde hoeft te zijn. Bovendien vraagt het vormingsaspect dat onderwijs niet tot een individuele activiteit verwordt.

b. Is de financiering in gevaar?

Het begrip richting is ook van betekenis als voorwaarde voor bekostiging. In de huidige situatie maakt de overheid het mogelijk voor kleine denominaties om hun eigen scholen open te houden, zelfs als er nog maar één school over is die een gering aantal leerlingen heeft. Deze realiteit geldt vooral voor kleine richtingen, zoals het gereformeerd, reformatorisch of evangelisch onderwijs. Als alle scholen bijzonder worden, zal voor deze groepen een overgangsregeling getroffen moeten worden, om hun rechtszekerheid te garanderen.

In dit kader spelen de gemeentelijke opheffingsnormen een grote rol. In dichtbevolkte gebieden kunnen deze rigide uitwerken, omdat de normen hier zo hoog zijn, dat ook scholen die de norm niet halen vaak voldoende omvang hebben om onderwijs van een goede kwaliteit te leveren. Als laatste school van de richting worden scholen van de kleine denominaties nu beschermt tegen dit soort rigide normen. Alvorens die bescherming te wijzigen verdient het aanbeveling om de systematiek van gemeentelijke opheffingsnormen te heroverwegen, bijvoorbeeld door deze te maximeren op 145 leerlingen. Boven dat aantal geldt er immers ook geen kleinscholentoeslag en wordt een school geacht op basis van het reguliere budget kwalitatief goed onderwijs te kunnen bieden.

Ook ten aanzien van het leerlingenvervoer zullen er nieuwe regels moeten worden geformuleerd op basis van goede criteria, zoals de afstand en het inkomen van de ouders. Er geldt nu een minimale kilometergrens, maar geen maximale kilometergrens. In termen van eigen bijdrage kan aansluiting worden gezocht bij de systematiek van toeslagen die wij ook elders kennen, zoals de huur- en zorgtoeslag. In ieder geval dient voor ouders keuzevrijheid te gelden en geen toets van de wens om een bepaalde school te bezoeken.

c. Meer zeggenschap van ouders over de richting

Bij de invoering van een open richtingbegrip bepleit de Onderwijsraad een periodieke toetsing op schoolniveau, waarbij het bevoegd gezag bijvoorbeeld eens per vier jaar nagaat of de richting voldoet aan de duurzame wens van de ouders. Hoewel het bevoegd gezag de drager is van de richting van de school, is het van belang dat ouders mee kunnen spreken over de richting van de

school. Vanuit het adagium ‘de school is van de ouders’ is dat een vorm van mede-eigenaarschap die gehonoreerd dient te worden. Het zijn de ouders, die aan de basis staan bij de stichting van de school. Zij moeten de richting van de school ook in latere jaren mede kunnen bepalen. In de christelijke politiek is de gedachte van soevereiniteit in eigen kring een leidende. Die gedachte dient juist bij de koers van de school volop gehonoreerd te worden.

3.4 *Onderscheiden verantwoordelijkheden en goed onderwijs*

In de christelijk-sociale traditie wordt veel waarde gehecht aan de verdeling van verantwoordelijkheden. Onderwijs wordt gezien als onderdeel van de samenleving, niet van de overheid. Soevereiniteit in eigen kring betekent dat verschillende samenlevingskringen verschillende taken en een eigen normativiteit hebben. Het is van groot belang die eigen normativiteit te erkennen, ook als overheid. Het onderwijs moet aan zijn bedoeling kunnen beantwoorden. Dat laat zich niet alleen vangen in meetbare doelen en papieren scores. Daar is debat voor nodig met mensen uit de onderwijswereld en daarbuiten (zie de bijdrage van Jan Hoogland). Dan zal ook de ontstane vervreemding en onvrede onder leraren (en leerlingen) kunnen afnemen. Naïef vertrouwen in de professional is onwenselijk, maar de succesdwang in het huidige systeem belemmert een goed gesprek over echte kwaliteit.

Het belang van dat gesprek, waarbij alle perspectieven aan bod komen, wordt ook erkend door Anne Bert Dijkstra en Arnold Jonk. De inspectie moet in hun ogen terughoudend zijn met het bepalen van kwaliteit. De vraag is echter of dit in balans is. Deinum e.a. zijn terecht kritisch in hun visie op de overheid, die zich in haar streven naar deugdelijk onderwijs wel erg vergaand bemoeit met het reilen en zeilen op scholen. Het is lastig om die bemoeizucht te keren, want de overheid blijft een gulzige institutie. De gemeentelijke overheden oefenen steeds sterkere druk op onderwijsbesturen uit, om te gaan samenwerken. Deze uniformeringsdrang is vaak financieel gedreven, met te weinig oog voor een pluriform onderwijsbestel.

Om die gulzigheid in te dammen is echter een vitale *civil society* nodig. Ouders nemen hierin een centrale plaats in (zie de bijdrage van Peter de Vries). Om hen – en vooral hun kinderen – is het immers te doen in het onderwijs. Ouderbetrokkenheid is cruciaal voor prestaties op school. Dat hoeft zich niet direct te uiten als ouderparticipatie of educatief partnerschap. Primair betekent het betrokkenheid op het kind thuis. Het is vervolgens van belang dat scholen en ouders over en weer verwachtingen helder hebben. Ouderbetrokkenheid verdient niet alleen aandacht vanuit de relatie tot het kind, maar ook in de relatie als mede-eigenaar van de school als gemeenschap. Juist dit aspect van school zijn verdient hernieuwde aandacht.

4. Perspectief op bijzonder onderwijs

Als ik pleit voor vernieuwing van het onderwijsbestel, doe ik dat vanuit de principiële keuze dat de vrijheid van onderwijs overeind moet blijven. Alle betrokken actoren moeten daarbij hun eigen taken en verantwoordelijkheden kunnen oppakken en waarmaken. Dat betekent een terughoudende overheid, die het eigenaarschap van een publieke voorziening als de school honoreert. Dat sluit ook aan bij de ontwikkelingen in het internationale recht ten aanzien van onderwijs, waar vooral de individuele rechten van ouders en leerlingen het vertrekpunt zijn.

Minder waarde hecht ik aan het duale bestel, dat zijn langste tijd gehad heeft. In de onderwijswetgeving leidt dat tot vervagingsbepalingen, zoals het mogelijk maken van de samenwerkingsschool en het instellen van een fusietoets die vervolgens strategisch wordt ingezet.

De lijn van de ChristenUnie is niet gericht op meer markt, of meer overheid, maar op een goede balans tussen overheid, markt *en* samenleving, waarbij die laatste, de omgeving van de burger, een extra duw kan gebruiken. Bij de inrichting van een vitale samenleving past een terughoudende overheid die geen staatspedagogiek hanteert. Vandaar de keuze: alle onderwijs bijzonder! Die lijn past de ChristenUnie beter dan een onderwijsvisie die zich concentreert op de staande belangen die desondanks voorbijgaan.

In die lijn moet het christelijk onderwijs ook actiever het debat oppakken en het onderwijs met lef, moed en ondernemingszin, naar de eigen overtuiging vorm en inhoud en kwaliteit geven. Op het *institutionele* vlak kan dat gedaan worden door de school niet weg te professionaliseren door de instelling van colleges van bestuur met een eigen agenda en dynamiek. De *inhoudelijke* kant van de verandering kan vorm krijgen, door werk te maken van de brede opdracht die de onderwijsvrijheid biedt (dus breder dan het uitsluitend invullen van ‘godsdienstonderwijs vanuit de eigen confessionele levensovertuiging’).

De overheid laat de ruimte voor die inrichting aan de sector en stelt alleen minimale eisen aan deugdelijkheid en kwaliteit, zonder te vervallen in een technocratisch gemodelleerd toetsingskader. Vrijheid van onderwijs biedt immers ruimte aan burgers om zelf onderwijs vorm te geven. Zo krijgt artikel 23 nieuwe glans.

5. Elf stellingen

1. Voer het gesprek over artikel 23 proactief. De inzet is dat alle onderwijs bijzonder wordt.
2. Respecteer de autonomie van scholen. Onderwijs is gebaat bij diversiteit en pluriformiteit, die aansluit bij de pedagogische wensen van ouders.

3. De school hoort toe aan de burgers, in het bijzonder de ouders. Maak ouders tot partner van de school.
4. Scholen moeten het gesprek voeren over goed onderwijs en werk maken van eigen visitatie op de bijdrage die zij leveren aan maatschappelijke en pedagogische vorming.
5. De begrippen identiteit en kwaliteit worden vaak naast elkaar gebruikt. Identiteit is niet los verkrijgbaar, maar een kwaliteitskenmerk dat als zuurdesem het onderwijsleerproces doortrekt.
6. Overheid: organiseer een procesgerichte inspectie die de dialoog zoekt en vertrouwen aan de professional geeft.
7. Schoolbesturen: verantwoord je over het debat met de ouders en andere stakeholders over partnerschap, betrokkenheid, goed onderwijs. Maak werk van het eigenaarschap van de school.
8. Bij een pluriform onderwijsbestel past een open richtingbegrip, dat naast levensbeschouwelijke ook pedagogische richtingen kent.
9. Blijf de laatste school van een richting beschermen door een ander stelsel van gemeentelijke opheffingsnormen.
10. Het leerlingenvervoer dient de toegankelijkheid en keuzevrijheid van ouders te ondersteunen. Naast een minimumgrens verdient het ook aanbeveling een maximumgrens te bepalen, waarboven geen recht op vergoeding bestaat.
11. De vrijheid van onderwijs om scholen naar eigen levens- of pedagogische overtuiging te stichten verdraagt zich niet met een algemene acceptatieplicht. 'Alle onderwijs bijzonder' vereist wel een maatschappelijke zorgplicht van scholen om toegankelijkheid van het onderwijs voor leerlingen te borgen.

Verwijzingen

Inleiding - Geert Jan Spijker

- 1 *School! Magazine voor het openbaar onderwijs* 5,3 (2014).
- 2 'Rijk over de schreef met antipestplan', *Nederlands Dagblad* (10 juni 2014).
- 3 Voor alle duidelijkheid: een pleidooi voor een participatiesamenleving (met meer verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers) in de context van het onderwijs betekent niet meteen ook dat lokale overheden zich meer moeten gaan bemoeien met het onderwijs. Dat blijkt onder meer uit de bijdrage in deze bundel van Jan Folkert Deinum, Mentko Nap en Henk Pol.
- 4 Hoge raad (6 juli 2010) LJN: BL6719.
- 5 'Staat en school', in: Hendrikus Colijn e.a., *Schrift en Historie. Gedenkboek bij het vijftig-jarig bestaan der georganiseerde Antirevolutionaire Partij: 1878-1928* (Kampen 1928) 131-132.
- 6 A. Postma, 'De pacificatie na 1917', in: J.S. van den Berg e.a. ed., *Een onderwijsbestel met toekomst. 75 jaar onderwijspacificatie* (Amersfoort 1992) 45. Momenteel ligt er een initiatiefwetsvoorstel van SGP-Tweede Kamerlid Roelof Bisschop bij de Raad van State waarmee wordt gepoogd om het onderwijstoezicht doeltreffender te regelen en de autonomie van de onderwijsprofessional meer recht te doen.
- 7 C.S. Lewis, *De afschaffing van de mens* (Kampen 2011) 17 en 19-20.

Van het overheidsmonopolie naar een duaal onderwijsbestel - Jurn de Vries

- 1 S.C. van Bijsterveld, 'Een vergeten episode uit de schoolstrijd: de ontdekking van "openbaar" en "bijzonder" onderwijs', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 4.3 (2013) 18.
- 2 Acta der Nationale Synode te Dordrecht 1618 en 1619, 17^e zitting, Post-Acta, 177^e zitting, VII.
- 3 Tijdens de Republiek heette de kerk die uit de Reformatie was voortgekomen de Gereformeerde Kerk. Sinds 1816 werd ze aangeduid als Nederlandse Hervormde Kerk. Met de term 'gereformeerde' in deze bijdrage wordt bedoeld: overeenkomstig de kerkleer zoals die werd vastgesteld door de Grote Synode van Dordrecht (1618-1619).
- 4 P.J. Oud, *Honderd Jaren – een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940* (Assen 1967) II; C. Bouma, 'De Reformatie van 1834 en het lager- en hooger onderwijs' in: *Van 's HEEREN wegen – De Afscheiding van 1834 herdacht* (Kampen z.j.) 149v.
- 5 Lammert Jan Hulst (1825-1922) was van 1849 tot 1874 predikant in de Chr. Geref. Kerk in Nederland (voortgekomen uit de Afscheiding van 1834) en daarna predikant van gemeenten van Nederlandse emigranten in de Verenigde Staten.
- 6 Geciteerd via H. Bouma, *Een vergeten hoofdstuk* (Enschede [1959]) 122.
- 7 Artikel 23: 'Terwijl vastgesteld wordt het nemen van maatregelen om de Schoolkinderen van het onderwijs in het Leerstellige van het Kerkgenootschap, waartoe zij behooren, geenszins verstoken te doen blijven, zal het geven van dit onderwijs niet geschieden door den Schoolmeester.'
- 8 Wet Primair Onderwijs artikel 50 en 51; Wet Voortgezet Onderwijs artikel 46 en 47.
- 9 Reglement bij de Wet voor het lager schoolwezen 1806, artikel 12: 'Geene lagere school zal ergens, onder welken naam ook, mogen bestaan of opgericht worden, zonder uitdrukkelijke vergunning van het respectief departementaal, landschaps- of gemeentebestuur...'
- 10 Bouma, *Een vergeten hoofdstuk*, 78.
- 11 Ibidem, 71, 73, 77.
- 12 Bouma, 'De Reformatie van 1834', 160.
- 13 *Bijlage Handelingen II* 1847/48, X en XXXI, 431.
- 14 Van Bijsterveld, 'Een vergeten episode uit de schoolstrijd', 18, 25, 32; Bouma, *Een vergeten hoofdstuk*, 18.
- 15 Geciteerd via Bouma, *Een vergeten hoofdstuk*, 68.
- 16 Geciteerd via Bouma, *Een vergeten hoofdstuk*, 9.
- 17 G. Groen van Prinsterer, *De maatregelen tegen de Afscheidenen aan het staatsregt getoetst* (1837), herdrukt in G. Groen van Prinsterer, *Verspreide Geschriften*, tweede deel (Amsterdam 1860) 9.
- 18 Geciteerd via Bouma, *Een vergeten hoofdstuk*, 67.
- 19 G.K. van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften VI, 1815-1825* (Den Haag 1902) 402-433, geciteerd via Van Bijsterveld, 'Een vergeten episode uit de schoolstrijd', 23.
- 20 Groen van Prinsterer, *De maatregelen tegen de Afscheidenen*, 9.
- 21 Geciteerd via Bouma, 'De Reformatie van 1834', 152.

- 22 Bouma, *Een vergeten hoofdstuk*, 83. Bouma vermeldt hierbij: 'Het onderhoud dat Willem II had met Van Velzen (vermoedelijk wel begin 1847), is door laatstgenoemde verslagen in zijn *Gelegenheidsrede*, blz.27-28.'
- 23 In *De Stem* (15 juli 1853), geciteerd via Bouma, *Een vergeten hoofdstuk*, 95.
- 24 A. Postma, 'De onderwijskwesitie en de wet-Mackay van 8 december 1889' in: Th.B.F.M. Brinkel e.a. ed., *Het kabinet Mackay – Opstellen over de eerste christelijke coalitie (1888-1891)* (Baarn 1990) 131-135.
- 25 De Raad van State gebruikte deze formulering ten aanzien van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in zijn advies van 26 jan. 2010 betreffende het wetsvoorstel-Van der Ham c.s. inzake het schrappen art. 147 Wetboek van Strafrecht (wetsvoorstel 32203).
- 26 *Christelijke Encyclopedie* (1e druk) II, 290.

Van vernieuwing naar bezieling - Tamme Spoelstra

- 1 J.M.G. Leune, 'Onderwijs en maatschappelijke verandering. Een terugblik op 200 jaar onderwijs en onderwijsbeleid in Nederland', in: P. Boekholt e.a. ed., *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat* (Assen 2002) 19-21.
- 2 Philip Abraham Kohnstamm, *De nieuwe school. Verdieping en belijning. In studies over opvoeding en onderwijs, 2^{de} reeks* (Groningen 1925).
- 3 Marjoke Rietveld-van Wingerden, 'Philip Abraham Kohnstamm (1875-1951). Een pedagoog voor wie het verschil telde', in: Tom Kroon en Bas Levering ed., *Grote pedagogie in klein bestek*, 140-145.
- 4 Regeringsverklaring Kabinet Beel I, uitgesproken op vrijdag 5 juli 1946, 51.
- 5 P. van Duyvendijk, *Het Gereformeerd beginsel en de Onderwijsvernieuwing*. Voor Onderwijs en Opvoeding, Uitgaven van het Gereformeerd Schoolverband, no. 46 (Amsterdam 1949) 2-3.
- 6 Duyvendijk, 'Het Gereformeerd beginsel en de Onderwijsvernieuwing', 1-3.
- 7 Ibidem, 10-15.
- 8 N.L. Dodde, *Dag, mammoet! Verleden, heden en toekomst van het Nederlandse schoolstelsel* (Leuven en Apeldoorn 1993) 106-114.
- 9 Dodde, *Verleden, heden en toekomst van het Nederlandse schoolstelsel*, 118-120.
- 10 H. Drop, *Algemene Inleiding Onderwijsrecht, bewerkt tot: Handboek van het Nederlandse Onderwijsrecht door A. Postma* (Zwolle 1995) 391-393.
- 11 Zie: 'Regeringsverklaring Kabinet-Den Uyl: Waar visie ontbreekt, komt het volk om', in: Wij mogen niet talmen, 231. Uitgesproken op maandag 28 mei 1973.
- 12 Dodde, *Verleden, heden en toekomst van het Nederlandse schoolstelsel*, 121-123.
- 13 Ph. J. Idenburg, 'Naar een constructieve onderwijspolitiek', in: *Pedagogische Studiën* (Groningen 1970) 1-18.
- 14 P. Boekholt, *Tweehonderd jaar Onderwijs en de zorg van de Staat* (Assen 2002) 30 en 36.
- 15 Bram Mellink, *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945* (Amsterdam 2014) 165-166.
- 16 J.M.G. Leune, *Onderwijs in verandering. Reacties op een dynamische sector* (Groningen 2001) 66-72.
- 17 PO-raad. *Bevlogen Besturen*, 30 juni 2014.
- 18 Pieter Vos en Bram de Muynck, 'Slotbeschouwing: wij leren voor het leven', in: Pieter Vos en Bram de Muynck ed., *Leren voor het leven. Vorming en bezieling in het onderwijs* (Amsterdam 2006) 128.
- 19 'En dan nu eindelijk het onderwijs vernieuwen', in *NRC Handelsblad* (9 september 2014) 8-9.

Van verantwoording naar verantwoordelijkheid - Jet Weigand-Timmer

- 1 Schoolwet 1806, artikel 22.
- 2 Samenvatting eindrapport Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen ('Commissie-Dijsselbloem'), *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland. Een beleidsanalytische studie ten behoeve van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*, KST113843 (Den Haag 2008); Ria Bronneman-Helmens, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Sociaal Cultureel Planbureau (Den Haag 2011).
- 3 Idem.
- 4 Ron Ritzen, *Filosofie van het onderwijs – Een analyse van acht hoofdvragen* (Budel 2004).
- 5 Gert Biesta, *Goed onderwijs en de cultuur van het meten – Ethiek, politiek en democratie* (Amsterdam 2012). Zie ook: Tobias Reijngoud ed., *Weten is meer dan meten – Spraakmakende opinieleiders over de economisering van de samenleving* (Hilversum 2012).
- 6 Zie o.a.: L. Kalsbeek, *Theologische en wijsgerige achtergronden van de verhouding van kerk, staat en*

De school van de burger

- school in Nederland, Cahiers voor het christelijk onderwijs (Kampen 1976); Nicholas P. Wolterstorff, *Educating for Life – Reflections on christian Teaching and Learning* (Grand Rapids 2002); T.J. van der Ploeg ed., *De vrijheid van onderwijs – de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (Utrecht 2000).
- 7 De PVV wil de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet) handhaven, maar niet voor islamitische scholen.
- 8 A. Klink, *Ruimte voor kwaliteit*, Wetenschappelijk instituut voor het CDA (Deventer 1989). Zie ook: *De nieuwe Schoolstrijd*, CD Verkenningen (Amsterdam 2006); *Beroepszeer – waarom Nederland niet werkt*, CD Verkenningen (Amsterdam 2005).
- 9 Verkiezingsprogramma van het CDA voor de Tweede Kamer 2012.
- 10 Sjoerd Karsten en Wim Meijnen, *Leergeld. Sociaaldemocratische onderwijspolitiek in een tijd van nieuwe verschillen*, Wiardi Beckman Stichting (Alphen aan den Rijn 2005) 22.
- 11 Karsten en Meijnen, *Leergeld*, 29-30
- 12 Verkiezingsprogramma van de PvdA voor de Tweede Kamer 2012. Zie ook: J.A. van Kemenade, *Onderwijs: bestel en beleid* (Groningen 1981).
- 13 Jan Anthonie Bruijn e.a., *Onderwijs: de derde dimensie*, Prof. Mr. B.M. Teldersstichting (Den Haag 2012).
- 14 Verkiezingsprogramma van de VVD voor de Tweede Kamer 2012, VI-VII.
- 15 *Witboek Onderwijs D66*, 2014.
- 16 Verkiezingsprogramma van D66 voor de Tweede Kamer 2012.
- 17 Verkiezingsprogramma van de SGP voor de Tweede Kamer 2012.
- 18 Verkiezingsprogramma van de ChristenUnie voor de Tweede Kamer 2012.
- 19 Biesta, *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*, 52.

Terug naar onderwijs als vrije maatschappelijke praktijk - Pieter Vos

- 1 Wim van de Donk en Rob Plum, 'Begripsverkenning', in W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers, G.J. Kronjee en R.J.J.M. Plum ed., *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, WRR (Amsterdam 2006) 27-54; Joep de Hart, *Maak het nieuw!*, SCP (Den Haag 2012).
- 2 V.J.J.M. Bekkers, D. de Kool, D. en G.F.M. Straten, *Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid* (Rotterdam 2012).
- 3 Anne Bert Dijkstra en Siebren Miedema, *Bijzonder gemotiveerd. Een onderzoek naar de ideale school volgens dragers en vragers van confessioneel basisonderwijs* (Assen 2003); Bekkers, Kool en Straten, *Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid*, 95.
- 4 Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (Den Haag 2008) http://cfo.nl/page/downloads/de_bestuurlijke_ontwikkeling_van_het_nederlandse_onderwijs.pdf.
- 5 Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* (Den Haag 2012) <http://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2012/artikel-23-grondwet-in-maatschappelijk-perspectief/volledig/item221>, § 2.3.
- 6 Onderwijsraad, *Artikel 23*, § 2.4.
- 7 Govert Buijs e.a., *Wat je zegt, ben je zelf. Identiteit en christelijke organisaties* (Zoetermeer 2003).
- 8 Anneke de Wolff, *Identiteit in uitvoering. De christelijke school in discussie* (Zoetermeer 2002) 19.
- 9 Onderwijsraad, *Artikel 23*, § 3.3.
- 10 Onderwijsraad, *Artikel 23*, § 3.3.
- 11 Onderwijsraad, *Artikel 23*, § 3.2.
- 12 Govert Buijs, 'Christelijk sociaal – een archeologie, een her-innering', in: Marcel Bekker ed., *Christelijk sociaal denken. Traditie – actualiteit – kritiek* (Budel 2009) 68-101.
- 13 Ger Groot, 'Tweeslachtige neutraliteit. Godsdienst, onderwijs en het uniform van de staat', in: Marcel ten Hooven en Theo de Wit ed., *Ongewenste goden. De publieke rol van religie in Nederland* (Amsterdam 2006) 294-301.
- 14 Groot, 'Tweeslachtige neutraliteit', 298, 300.
- 15 Buijs, 'Christelijk sociaal', 81.
- 16 Groot, 'Tweeslachtige neutraliteit', 300.
- 17 Voor het normatieve praktijkmodel: Henk Jochemsen en Gerrit Glas, *Verantwoord medisch handelen: Proeve van een christelijke medische ethiek* (Amsterdam 1997) 64-99. En voor een toepassing op de praktijken van maatschappelijk werk, zorg en onderwijs: Henk Jochemsen, Roel Kuiper en Bram de Muynck, *Een theorie van praktijken. Normatief praktijkmodel voor zorg, sociaal werk en onderwijs* (Amsterdam 2006).
- 18 Alasdair MacIntyre, *After Virtue. A Study in Moral Theory* (Notre Dame 1985) 187.
- 19 Het is van belang om deze conditionerende zaken niet te verwarren met de kwalificerende norm. Dat gebeurt bijvoorbeeld als leerlingen beschouwd worden als klanten of als een ziekenhuis als primair doel heeft om een goede omzet te draaien.

Wat kunnen we leren van andere landen? - Simone Kennedy-Doornbos en Jet Weigand-Timmer

- 1 PISA staat voor Programme for International Student Assessment. Het programma is onderdeel van de OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). <http://www.oecd.org/pisa/home/>.
- 2 http://www.cito.nl/onderzoek%20en%20wetenschap/deelname_int_onderzoek/pisa
- 3 Aanbiedingsbrief van staatssecretaris Dekker (OCW) aan de Tweede Kamer bij het rapport 'Resultaten PISA-2012 in vogelvucht'.
- 4 <http://www.verus.nl/nieuws/van-meenen-d66-pisa-onderzoek-nuttig-ranglijst-pervers>.
- 5 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_nl.htm.
- 6 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/I65.htm>.
- 7 Studie Het Europa van het hoger onderwijs, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Nr. 20020146/695, mei 2002. Uitgave van de Onderwijsraad (Den Haag, 2002).
- 8 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/12/kamerbrief-over-aanpak-voortijdig-schoolverlaten.html>
- 9 http://www.trendsbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=1&s_id=17&v_id=30.
- 10 Europese Commissie, *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*, Straatsburg, 20-11-2012, http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/com669_en.pdf.
- 11 <http://www.nuffic.nl/bibliotheek/landenmodule-duitsland.pdf?view?searchterm=None>.
- 12 P. Sahlberg, *Finnish Lessons, What can the world learn from educational change in Finland* (New York 2010).
- 13 Enige achtergrondinformatie: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4556/Onderwijs/article-detail/3381658/2013/01/23/Vrijheid-is-de-aantrekkingskracht-van-het-onderwijs-in-Finland.dhtml>; <http://www.sbo.nl/blog/schoolsysteem-finland/>; <http://www.onderwijsmaakjesamen.nl/actueel/wat-kunnen-we-leren-van-de-succes-van-het-finse-onderwijs/>.
- 14 Charles L. Glenn, *Contrasting Models of State and School, A Comparative Historical Study of Parental Choice and State Control* (New York 2011).
- 15 <http://www.nuffic.nl/bibliotheek/landenmodule-verenigde-staten.pdf>.
- 16 Volgens Wikipedia (http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_the_United_States) kiest 88 procent van de ouders voor publieke scholen, 9 procent voor privéscholen en 3 procent voor thuis-onderwijs.
- 17 In 2010, zie: http://en.wikipedia.org/wiki/Education_in_the_United_States.

Laat succes het onderwijs niet bepalen - Jan Hoogland

- 1 C. Bakker, *Het goede leren. Leraarschap als normatieve professie* (Utrecht 2013); G. Biesta, *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie* (Den Haag 2012); J. Bulterman en B. de Muynck, *Is alles van waarde meetbaar? Toetsing en vorming in het onderwijs* (Amsterdam 2014); R. Klarus, en W. Wardekker ed., *Wat is goed onderwijs? Bijdragen uit de pedagogiek* (Den Haag 2011).
- 2 Zie voor een leuke uitleg van het verschil tussen 'doel' en 'bedoeling': W. Hart, *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling* (Deventer 2012) 72v.
- 3 J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*. I, *Handlungsrationaliät und gesellschaftliche Rationalisierung*, II, *Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft* (Frankfurt a/M. 1981).
- 4 M. Power, *The audit society* (Oxford 1999); M. Power, 'The audit society – Second thoughts', *International Journal of Auditing* (2000) 111-119.
- 5 Power, *The audit society*.
- 6 A. MacIntyre, *After virtue. A study in moral theory* (Indiana 2007). Vgl. ook: H. Jochemsen, R. Kuiper en B. de Muynck, *Een theorie over praktijken. Normatief praktijkmodel voor zorg, sociaal werk en onderwijs* (Amsterdam 2006).

Toezicht op grote belangen - Anne Bert Dijkstra en Arnold Jonk

- 1 WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* (Amsterdam 2013).
- 2 A.B. Dijkstra, *Sociale opbrengsten van onderwijs* (Amsterdam 2012).
- 3 W. van den Berge, R. Daas, A.B. Dijkstra, T. Ooms en B. ter Weel, *Investeren in skills en competenties. Een voorstudie naar de programmering van onderzoek en beleid* (Amsterdam en Den Haag 2014).
- 4 M. Moursched, C. Chijioke en M. Barber, *How the world's most improved school systems keep getting better* (London 2010).
- 5 A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R. Hofman, *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse*

De school van de burger

- (Groningen 1997).
- 6 OECD, *Education at a glance 2012: OECD indicators*.
 - 7 Vgl. D. Ravitch, *Reign of error. The hoax of the privatization movement and the danger to America's public schools* (New York 2014).
 - 8 M.C.M. Ehren, H. Altrichter, G. McNamara en J. O'Hara, 'Impact of school inspections on improvement of schools – describing assumptions on causal mechanisms in six European countries', *Educational Assessment, Evaluation and Accountability* 25.1 (2013) 3-43.
 - 9 M. Klerks, *The effect of school inspections: a systematic review* (2013). Bron: www.schoolinspections.eu (geraadpleegd januari 2014).
 - 10 I.F. de Wolf en F.J.G. Janssens, 'Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies' *Oxford Review of Education* 33.3 (2007) 379-396.
 - 11 Zie: F.J.G. Janssens en A.B. Dijkstra, *De Inspectie van het onderwijs* (2014, in voorbereiding).
 - 12 Vgl. R. Bronneman-Helmers, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel 1990-2010* (Den Haag 2011).
 - 13 Janssens en Dijkstra, *De inspectie van het onderwijs*.
 - 14 A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra en A. Visscher ed., *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties* (Assen 2001).
 - 15 OECD, *Education at a glance 2013: OECD indicators*.
 - 16 G. Biesta, *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie* (Den Haag 2012).
 - 17 OECD, *Synergies for better learning. An international perspective on evaluation and assessment* (Parijs 2013).
 - 18 Toezicht in transitie. Brief van de Minister en Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer (28 maart 2014).
 - 19 G. Donaldson en W. Homeier, The SICI Bratislava memorandum on inspection and innovation. Where are we and where do we go from here? Presentation at the ISI-TL Symposium The changing face of school inspections: theories and practices. University of Gothenburg, June 3-4, 2014.
 - 20 M.C.M. Ehren, F.L. Leeuw en J. Scheerens, 'On the Impact of the Dutch Educational Supervision Act: Analyzing Assumptions Concerning the Inspection of Primary Education', *American Journal of Evaluation* 26.1 (2005) 60-76; I.F. de Wolf en J.J.H. Verkroost, 'Evaluatie van de theorie en praktijk van het nieuwe onderwijstoezicht', *Tijdschrift voor Toezicht* 2 (2011) 2.
 - 21 Bijvoorbeeld kerndoel #37 (basisonderwijs): 'De leerlingen leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen', of kerndoel #35 (voortgezet onderwijs): 'De leerling leert over zorg en leert zorgen voor zichzelf, anderen en zijn omgeving, en hoe hij de veiligheid van zichzelf en anderen in verschillende leefsituaties (wonen, leren, werken, uitgaan, verkeer) positief kan beïnvloeden.'
 - 22 Artikel 8 lid 3 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11 lid 3 van de Wet op de expertisecentra: 'Het onderwijs:
a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.'
 - 23 WRR, *Waarden, normen en de last van het gedrag* (Amsterdam 2003).
 - 24 Vgl. A.B. Dijkstra, 'Integratie en richtingscholen', in: S. Karsten, S. en P. Slegers ed., *Onderwijs en ongelijkheid: grenzen aan de maakbaarheid?* (Antwerpen 2005).
 - 25 F.J.G. Janssens en A.B. Dijkstra, 'Perspectieven op kwaliteit', in: idem ed., *Om de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering* (Den Haag 2012).
 - 26 Janssens en Dijkstra, 'Perspectieven op kwaliteit', 235-236.

Kader: Thuisonderwijs - Simone Kennedy-Doornbos

- 1 'Kamerbrief reactie op onderwijsraadadvies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief (13 juli 2013) 12-13.
- 2 Handelingen II, zitting 1967-1968, 1252-1253.
- 3 J. Sperling, 'Thuisonderwijs: Een buitenbeentje in Europa', *School en Wet* (april 2005) 9-12. Bron: <http://www.thuisonderwijs.net/artikelen/sperling-schoolenwet-2005-2.pdf>.
- 4 In Amerika krijgen ongeveer 2,5 miljoen kinderen thuis les van hun ouders.
- 5 Zoals Spreuken 1: 8: 'Mijn zoon, luister naar de lessen van je vader, verwaarloos niet wat je moeder je leert.' En Deuteronomium 6: 6-7: 'Houd de geboden die ik u vandaag opleg steeds in gedachten. Prent ze uw kinderen in en spreek er steeds over, thuis en onderweg, als u naar bed gaat en als u opstaat.'

- 6 Robert Kunzman en Milton Gaither, 'Homeschooling. A comprehensive survey of the research', *Other education: the journal of alternative education* 2.1 (2013) 4-59, aldaar 8-9.
- 7 Kunzman en Gaither, 'Homeschooling', 17-23. Thuis onderwezen leerlingen scoren meestal iets beter op taal en iets slechter op wiskunde. De kwaliteit van de resultaten hangt samen met de opleiding en inzet van de ouders (vaak moeders). Thuis onderwezen kinderen participeren gemiddeld in evenveel sociale activiteiten, hoewel zij daarbij niet alleen leeftijdsgenoten treffen. Deze kinderen lijken minder gedragsproblemen te veroorzaken en onafhankelijker te zijn dan hun op school onderwezen leeftijdsgenoten.

Ouders en school: het roer moet om! - Peter de Vries

- 1 I. Cijvat en C. Voskens, *Een onderzoek naar de rol van ouders in het primair onderwijs, deel literatuuronderzoek* (Amersfoort 2008).
- 2 J. Bakker, E. Denessen, M. Dennissen en H. Oolbekkink-Marchand, *Leraren en ouderbetrokkenheid: Een reviewstudie naar de effectiviteit van ouderbetrokkenheid en de rol van leraren daarbij* (Nijmegen 2013).
- 3 F. Smit, R. Sluiter en G. Driessen, *Literatuurstudie ouderbetrokkenheid in internationaal perspectief* (Nijmegen 2006).
- 4 P. de Vries, *Handboek Ouders in de school* (Amersfoort 2010).
- 5 R.J. Marzano, *What Works in Schools, Translating Research into Action* (Alexandria 2003).
- 6 A.T. Henderson en K.L.A. Mapp, *New Wave of Evidence: The Impact of School, Family, and Community Connections on Student Achievement* (Aston 2002).
- 7 Cijvat en Voskens, *Een onderzoek naar de rol van ouders in het primair onderwijs*.
- 8 B.A. Jacobs, *Perspectives on parent involvement: how elementary teachers use relationships with parents to improve their practice* (2008).
- 9 F. Smit, G. Driessen en J. Doesborgh, *Opvattingen van allochtone ouders over onderwijs: tussen wens en realiteit* (Nijmegen 2005).
- 10 P. de Vries, *Ouderbetrokkenheid 3.0: Van informeren naar samenwerken* (Amersfoort 2013).
- 11 M. Lusse, *Een kwestie van vertrouwen: Een ontwerpgericht onderzoek naar het verbeteren van het contact met ouders in het 'grootstedelijke' vmbo als bijdrage aan preventie van schooluitval* (Rotterdam 2013).
- 12 De Vries, *Handboek Ouders in de school*.
- 13 Henk Galenkamp zoals geciteerd in: R.J. Oostdam en P. de Vries ed., *Samen werken aan leren en opvoeden. Basisboek voor ouders en school* (Bussum 2014).
- 14 De Vries, *Ouderbetrokkenheid 3.0*.
- 15 <http://www.cps.nl/blog/2013/10/22/Maak-ouderbetrokkenheid-een-apart-onderdeel-van-het-inspectiekader>.
- 16 Oostdam en De Vries ed., *Samen werken aan leren en opvoeden*.
- 17 R. Smid, *Klaar voor een succesvolle toekomst!?: Een ex-durante beleidsevaluatie naar de Rotterdamse Children's Zone* (Den Haag 2014).
- 18 Smid, *Klaar voor een succesvolle toekomst!?:*

Overheid, identiteit en deugdelijkheid - Jan Folkert Deinum, Mentko Nap en Henk Pol

- 1 Hierover: C.W. Noorlander en P.J.J. Zootjes, 'Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs', *School en wet* 2011/2, 5-12 (deel 1) en 2011/3, 6-14 (deel 2).
- 2 Deze standaard is bepaald bij het koninklijk besluit van 15 mei 1933, *Administratiefrechtelijke Beschikkingen* (1933) 543.
- 3 Onderwijsraad: *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-VIII, nr. 164; *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*, Den Haag 2012, beschikbaar via <http://www.onderwijsraad.nl>.
- 4 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 6.
- 5 Zie voor het kabinetstandpunt over het rapport van de commissie-Dijsselbloem *Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 17. Krap zeven maanden later diende de regering een voorstel van wet in die bekend geworden is als de wet Goed onderwijs, goed bestuur in (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 828, nr. 1-3; zie voor de uiteindelijke wet van 4 februari 2010 Stb. 2010, 80). Met die wet treedt de overheid hevig in het hoe en wat van onderwijs.
- 6 Over deze materie: D. Mentink, *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid* (Den Haag 2004).
- 7 Zie bijvoorbeeld het pleidooi voor gemeentelijk toezicht op de onderwijskwaliteit dat toenmalig Rotterdams wethouder Leonard Geluk hield naar aanleiding van zijn ervaringen met de islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaloun: L. Geluk, 'Alle kinderen hebben recht op een goede school', in: H.M. Davids en M.T.A.B. Laemers ed., *Intern kwaliteitstoezicht* (Den Haag 2009) 69-78. Geluk vond bij lokale bestuurders van diverse politieke achtergrond bijval. Zie hierover de antwoorden

De school van de burger

- op Kamervragen over een brief van de onderwijswethouders van de vier grote steden, *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 615.
- 8 Zie hierover: *Aanhangsel Handelingen II* 2010/11, nr. 2817.
- 9 F.C.L.M. Crijs, 'De herziening van artikel 208 van de Grondwet. Het loon van de angst?', in: A.K. Koekkoek, W. Konijnenbelt en F.C.L.M. Crijs, *Grondrechten. Commentaar op hoofdstuk 1 van de herziene Grondwet* (Nijmegen 1982) 439-505, aldaar 448-460 en 474-480.
- 10 C.M. Wigmans, *De oude wortels van het nieuwe leren. Bouwstenen voor geïnspireerd onderwijs* (Alphen aan den Rijn 2004); D. den Bakker, *Scholen met lef. Tien notities bij christelijk geïnspireerd onderwijs in een seculiere tijd* (Woerden 2013).
- 11 H. Pol, 'Identiteit als gezicht', in: *Narthex* 13.2 (juni 2013).
- 12 Zie ook: H. Pol, *Waartoe dient dit al... Kanttekeningen bij de relatie tussen identiteit en moraliteit: een bricolage*. Lectorale rede Stenden Hogeschool (Leeuwarden 2009).
- 13 L. Dasberg, *Menswording tussen Mode, Management en Moraal* (Amersfoort 1996).
- 14 F. Boerwinkel, *Inclusief denken: een andere tijd vraagt een ander denken* (Amersfoort 1966). Een citaat: '...een denken, dat er principiële van uitgaat dat mijn heil (geluk, leven, welvaart) niet verkregen wordt ten koste van of zonder de ander, maar dat het alleen verkregen kan worden als ik tegelijk het heil van de ander beoog en bevorder.' (pagina 27)
- 15 Zie voor een overzicht: L. Kyriakides, B.P.M. Creemers, P. Antoniou en D. Demetriou, 'A synthesis of studies searching for school factors: implications for theory and research', *British Educational Research Journal* 36.5 (2010) 807-830.
- 16 R.H. Hofman, W.H.A. Hofman, J.M. Gray en P. Daly, *Institutional Context of Education Systems in Europe. A Cross-Country Comparison on Quality and Equity* (Dordrecht 2004).
- 17 Zie voor informatie over het PISA onderzoek o.a. <http://www.oecd.org/pisa> en: OECD, *PISA 2012 Results in Focus. What 15-years-olds know and what they can do with what they know* (Parijs 2013).
- 18 L. Wößmann; J.H. Bishop, 'Institutional Effects in a Simple Model of Educational Production', *Kieler Arbeitspapiere* 1085 (2001).
- 19 J. Dronkers en S. Avram, 'A Cross-national Analysis of the Relations between School Choice and Effectiveness Differences between Private-Independent and Public Schools', *Social Theory and Methods* 25.2 (2010) 183-205.
- 20 J.A.C. Hattie, *Visible learning: a synthesis of meta-analyses relating to achievement* (Oxon 2009).
- 21 L. Dasberg, *Menswording tussen Mode, Management en Moraal* (Amersfoort 1996).
- 22 Zie: P.W.A. Huisman, 'Interventie-instrumenten bij falend onderwijsbestuur', in: *School en Wet* 2013/6 5-12.

Alle onderwijs bijzonder - Jan Westert

- 1 A.B. Dijkstra, J. Dronkers en S. Karsten, *Private schools as public provision: School choice and market forces in the Netherlands* (2004).
- 2 Govert Buijs, *De eeuw van de burger* (Amersfoort 2014).
- 3 Robert van Putten en Wouter Beekers, *Coöperatiemaatschappij. Solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw* (Amersfoort 2014).
- 4 Govert Buijs, 'Van wie is de school?' in: *Van deze tijd* (2014).
- 5 Buijs, 'Van wie is de school?', 19.
- 6 Zie ook: J. Westert, 'Aantrekkelijk beroeps onderwijs', in: Roel Kuiper e.a., *Frisse Lucht* (Amersfoort 2007).
- 7 Die lijn sluit ook bij internationaalrechtelijke ontwikkelingen, waar het individuele recht van de vrager centraal staat en veel minder dat van de aanbieder.
- 8 *NRC Handelsblad* (15 juli 2013) bepleitte bijvoorbeeld een afbouw van artikel 23 ten gunste van openbaar onderwijs. En zie ook de in de inleiding aangehaalde inzet van Van der Veen.
- 9 *School!Gids*, VOS/ABB, 2014.
- 10 In de *School!Gids* is deze toekomstvisie breder uitgewerkt, VOS/ABB, Woerden, 2014.
- 11 RMO, *Terugtrekken is vooruitzien* (Den Haag 2013).
- 12 P. Huisman, M. Laemers, D. Mentink en P. Zoontjes, *Vrijheid van stichting* (Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg, 2011) bijlage bij kamerstukken 2010/11, 32500-VIII nr.184.
- 13 Joris Groen, 'De betekenis van de vrijheid van richting in het onderwijsrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht* 24.4 (2012).
- 14 De Onderwijsraad heeft vastgesteld, dat het begrip op zeven plaatsen in de wetgeving aan de orde is. Zij onderscheidt daarbij een viertal functies die het begrip in verschillende wetten heeft.

Personalia

Prof.dr. Anne Bert Dijkstra is als programmamanager sociale cohesie verbonden aan de Inspectie van het Onderwijs. Ook is hij bijzonder hoogleraar Toezicht en Socialisatie, scholen en onderwijsbestel aan de Universiteit van Amsterdam.

Dr. Jan Folkert Deinum werkt als academic project manager bij de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is hij lid van de raad van toezicht van het Lauwers College in Buitenpost en secretaris van de Stichting Christelijk Speciaal Onderwijs Groningen.

Prof.dr. Jan Hoogland is lector Vormend Onderwijs aan hogeschool Viaa. Tevens is hij universitair docent Bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit. Als bijzonder hoogleraar Christelijke Filosofie is hij verbonden aan de Universiteit Twente.

Dr. Arnold Jonk is hoofdinspecteur Primair onderwijs en Speciaal Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs.

Drs. Simone Kennedy-Doornbos is fractievoorzitter van de ChristenUnie in Amersfoort en lid van het curatorium van het Wetenschappelijk Instituut. Tweemaal voerde ze de regie over het onderdeel Onderwijsbeleid in het programma van de ChristenUnie voor de Tweede Kamerverkiezingen. Ze zat tot de opheffing in de raad van toezicht van Ouders & COO.

Marleen van der Kolk is een betrokken ouder.

Ir. Wilhelm Kolkman is bestuurslid van een vereniging van drie protestants-christelijke basisscholen in Gouda.

Mr. Mentko Nap is docent staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van het curatorium van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie. Daarnaast is hij bestuurslid van de Stichting Christelijk Speciaal Onderwijs Groningen.

Drs. Henk Pol was tot zijn pensionering lector Ontwikkeling van veelvormig christelijk basisonderwijs en manager van het Centrum voor Levensbeschouwing aan de Stenden Hogeschool in Leeuwarden. Hij is voorzitter van de Stichting Christelijk Speciaal Onderwijs Groningen.

Nienke Rouw is leerlinge in Duitsland.

De school van de burger

Mr.drs. Geert Jan Spijker is adjunct-directeur van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie. Eerder was hij als docent verbonden aan de Christelijke Hogeschool Ede.

Drs. Tamme Spoelstra is historicus en werkt bij hogeschool Viaa als coördinator van het Kenniscentrum Bezielde Professionaliteit en als onderzoeker bij de Educatieve Academie. Hij doet onderzoek naar het ontstaan en de betekenis van het vrijgemaakt-gereformeerde onderwijs. Tevens is hij fractievoorzitter van de ChristenUnie in Zwartewaterland.

Linda Stolk is docent.

Drs. Joel Voordewind is Tweede Kamerlid voor de ChristenUnie.

Dr. Pieter Vos is universitair docent ethiek aan de Protestantse Theologische Universiteit en vicedirecteur van het International Reformed Theological Institute (IRTI). Hij publiceert over deugdeethiek, morele vorming, onderwijs, professionele ethiek en Kierkegaard.

Dr. Jurn de Vries was hoofdredacteur van het Nederlands Dagblad, lid van de Eerste Kamer en is sinds in 2011 postdoc onderzoeker aan de Theologische Universiteit in Kampen. Hij is voorzitter van een stichting die de belangen behartigt van het facultatieve godsdienstig en levensbeschouwelijk onderwijs op openbare basisscholen.

Drs. Peter de Vries is sinds 2003 principal consultant bij CPS. Voor die tijd werkte hij als leerkracht en als locatiemanager op een orthopedagogisch dagcentrum voor kinderen met een beperking. Hij schreef diverse boeken over ouderbetrokkenheid en had zijn eigen praktijk als bemiddelaar tussen ouders en scholen.

Drs. Jaap Wisse is schoolleider.

Drs. Jet Weigand-Timmer is onderwijskundige en gastonderzoeker van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie. Zij heeft een eigen onderwijsadviesbureau genaamd EduConcept. Zij is tevens gastdocent Politiek en Recht bij ProDemos.

Jan Westert is voorzitter van het curatorium van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie. Daarnaast is hij voorzitter van het LVGS, de besturenorganisatie voor het gereformeerd onderwijs.