

Toekomstconcept School! stijgt boven denominaties uit Krachten bundelen voor nieuwe onderwijsvrijheid!

Dit discussiestuk is bedoeld als schets van de toekomst van het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs en van de rol van de organisaties die hiervoor werkzaam zijn. Het gaat ook over het duale bestel en de positie van het openbaar onderwijs ten opzichte van het bijzonder onderwijs. Tevens komt de vraag aan de orde of het duale bestel nog wel houdbaar is en wat ervoor in de plaats zou kunnen komen.

Dit stuk is nadrukkelijk niet bedoeld als diepgaande analyse of juridisch onderbouwde argumentatie. Het pretendeert ook niet compleet te zijn.

Het duale stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs wordt geregeerd door artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel over de gelijke financiering door de overheid van openbaar en bijzonder onderwijs kan een politiek bedrijfsongeval worden genoemd. Het kwam er in 1917 met goedkeuring van de liberalen. Zij hadden destijds de gedachte dat zij in ruil daarvoor het algemene kiesrecht voor mannen binnensleepten. De realiteit was dat het ruilobject er toch wel zou zijn gekomen. Na de mannen kregen twee jaar later ook de vrouwen in Nederland kiesrecht.

Het gevolg van dit politieke bedrijfsongeval ligt nog steeds ten grondslag aan de verhoudingen in onderwijsland, die worden bepaald door het duale stelsel dat, ten onrechte, synoniem verklaard wordt met vrijheid van onderwijs. Overigens gaat het hier om de vrijheid onderwijs te mogen *geven*. Over de vrijheid om onderwijs te mogen *kiezen* valt het nodige te zeggen, maar daar gaat dit stuk niet over.

Vanwege de overheid

In het duale stelsel kennen we openbaar onderwijs dat 'vanwege de overheid' wordt gegeven. Daarnaast is er bijzonder onderwijs op particulier initiatief. Het grondwetsartikel zorgt ervoor dat beide kwalitatief en financieel door de overheid gelijk behandeld worden.

De vrijheid van onderwijs bestaat in feite slechts in politieke uitingen. Daarin wordt telkenmale gesproken over 'een groot goed'. In de praktijk is het echter lastig, zo niet onmogelijk, om scholen te stichten. Dat geldt voor het openbaar onderwijs net zo goed als voor het bijzonder onderwijs, waar een school tot een richting moet behoren. Wat een richting is, werd in de grijze oudheid bepaald en onveranderlijk verklaard.

Wie het bijzonder onderwijs van nu in ogenschouw neemt, kan niet anders dan constateren dat de richtingen al geruime tijd bezig zijn zichzelf uit te hollen. Met de ontkerstening van Nederland hebben de religieus georiënteerde richtingen immers het grootste deel van hun oorspronkelijk draagvlak verloren. Dat vertaalt zich in 'kleurvervaling' van vrijwel alle bijzondere scholen.

Het kenmerk van religieus georiënteerd onderwijs zou een zendende missie moeten zijn in tegenstelling tot de beschouwende en op eigen keuzes gerichte aanpak van de openbare scholen. Zonder een moreel oordeel te vellen, kunnen we constateren dat de zendende functie tegenwoordig op veel bijzondere scholen ontbreekt. Rooms-katholieke schoolbesturen die dat beseffen en de oorspronkelijke richting willen verlaten, ontdekken dat zij statutair gebonden zijn aan de bisschoppen die bijna altijd star vasthouden aan het rijke roomse leven uit het verleden.¹

Bij de stichting van openbare scholen speelt, geheel in de geest van Thorbecke (ca. 1850), de gemeente een grote rol. Er diende voorzien te worden in 'voldoend openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen'. Helaas zijn er gemeenten (de goede niet te na gesproken) die er lang en intensief mee bezig zijn geweest het openbaar onderwijs zo veel mogelijk te marginaliseren. Daarbij werden ze geholpen door het volledig verkalkte systeem van de indirecte meting. Dit is een statistische goocheldoos waarmee vooral de bestaande situatie kan worden gehandhaafd. Daar waar confessioneel gedomineerde gemeenteraden het openbaar onderwijs buiten de deur wisten te houden, wordt op basis van de historische gegevens het openbaar onderwijs nu onmogelijk gemaakt. Dit is zelfs het geval als een vernieuwde samenstelling van de bevolking en de gemeenteraad erom vraagt.

Los daarvan is het openbaar onderwijs in te veel gemeenten jarenlang verwaarloosd tijdens de periode van integraal bestuur, dus voordat de bestuurlijke verzelfstandigingsgolf eind jaren 80 van de

¹ Een voorbeeld zijn de ontwikkelingen binnen de Stichting Signum in Den Bosch. Magazine School! heeft hier in november 2012 over gepubliceerd onder de titel 'Losgezongen van de rooms-katholieke kerk'.

vorige eeuw begon. Tegenwoordig is bijna overal het openbaar onderwijs ondergebracht in een stichting, die nog een aantal banden met de gemeente heeft.

In de tijd van integraal bestuur, toen het college van B en W nog het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs vormde, was er nogal eens sprake van een liefdeloze benadering. Zolang de wethouder een sluitende begroting en positieve jaarrekening had - de ambtenaren zorgden daar wel voor – kon de bestuurlijke taak zich beperken tot afstandelijk beheer. Vaak betrof het slechts locatiebeheer en beheer van gebouwen. Niemand die precies wist of bijhield wat tot de schoolbestuurlijke taken van de gemeente behoorde. Tijdens de bestuurlijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is maar al te pijnlijk gebleken wat de gevolgen daarvan waren.

De realiteit was dat veel wethouders met onderwijs in hun portefeuille niet de sterkste in het college van B en W waren. Onderwijs werd vaak gegund aan de jonkies, als tertiaire taak toebedeeld aan een sterke wethouder of aan een wethouder die nu eenmaal nodig was om een coalitie te vormen. De gevolgen in veel gemeenten waren een eilandencultuur van openbare scholen onder hetzelfde bevoegd gezag, schooldirecteuren met een grote onafhankelijkheid en een directe relatie met ambtenaren met grote uitvoerende bevoegdheden. Wat helaas ontbrak was een visie op wat openbaar onderwijs in de lokale gemeenschap zou moeten zijn.

Openbaar onderwijs ‘was er gewoon’

In de tijd dat het openbaar onderwijs onder de gemeenten viel en vaak een deugdelijke visie ontbrak, was het er gewoon – niet meer dan dat. De openbare scholen kregen destijds steeds meer, ook intern, de reputatie restopvang te zijn. Aan het gebrek aan zelfbewustzijn van het openbaar onderwijs en het ontbreken van een visie op de maatschappelijke taak van de openbare scholen kwam een einde met de bestuurlijke verzelfstandigingsoperatie, die in 2014 nagenoeg werd voltooid.

Dat betekende echter niet dat de gemeente buiten beeld was geraakt. In sommige landsdelen werd mede onder invloed van de gemeenten het openbaar onderwijs in stichtingen voor bijzonder onderwijs ondergebracht: de samenwerkingsbesturen. Zo kon het gebeuren dat in de jaren 90 het openbaar onderwijs in Limburg en in grote delen van Noord-Brabant uit beeld raakte, hoewel er daar ook samenwerkingsbesturen zijn die hun openbare scholen nadrukkelijk als zodanig profileren. Het bleek bovendien voor gemeenteraden moeilijk wennen aan hun nieuwe rol van externe toezichthouder met een marginaal toetsende rol. Willekeur en in sommige plaatsen lokale aversies beïnvloedden de relatie met verzelfstandigde openbare schoolbesturen. Het bijzonder onderwijs was vaak de lachende derde.

Het huidige onderwijslandschap heeft veel weg van een onontwarbaar loopgravenstelsel met meerdere partijen aan het einde van een oorlog waar iedereen genoeg van heeft. Bovendien lijkt de zin van de strijd vergeten, namelijk goed onderwijs voor alle kinderen. Hoe komen we van de loopgraven af? We kunnen andere keuzes maken!

Boven denominaties uitstijgen

VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) hebben in 2014 een toekomstvisie op het funderend onderwijs gepresenteerd: het concept School!. Dit concept staat voor goed onderwijs voor alle kinderen dat boven de denominaties uitstijgt. Op den duur zou er geen sprake meer moeten zijn van denominatief georganiseerd funderend onderwijs. Dit betekent dat er geen openbare, katholieke, protestants-christelijke of wat voor scholen dan ook meer zullen zijn, maar ‘scholen’. Het concept School! gaat nadrukkelijk uit van gelijkwaardigheid van en aandacht voor verschillende godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen. Bovendien zouden alle scholen moeten uitgaan van algemene toegankelijkheid en algemene benoembaarheid. Nu is het nog zo dat het bijzonder onderwijs de wettelijke mogelijkheid heeft om leerlingen en personeelsleden te weigeren.

Het concept School! legt de basis voor een ontzuild onderwijsbestel. Het lijkt in de huidige Nederlandse verhoudingen weinig kans van slagen te hebben. Toch is het idee in kringen binnen de ChristenUnie inspiratiebron geweest om met een eigen variant op het begrip School! te komen.² Ook daar leeft kennelijk de gedachte dat het duale onderwijsbestel van openbaar en bijzonder onderwijs zijn langste tijd heeft gehad. Dat bestel paste naadloos bij de verzuilde samenleving die tot het einde van de jaren 60 bestond, maar niet meer bij de huidige maatschappelijke diversiteit. Het is volgens het visiestuk van de ChristenUnie de vraag of de bestaande lijn, gericht op de belangen

² [De school van de burger – Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving](#) (vierde deel in de serie Christelijk sociaal 2030 van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie. De publicatie staat in het kader van 100 jaar onderwijsvrijheid in 2017).

van het bijzonder (lees: vooral christelijk) onderwijs in een duaal bestel, toekomstbestendig is. Terecht wordt opgemerkt dat nog maar weinig ouders zich voor hun keuze voor een school laten leiden door hun geloofsovertuiging. De praktijk laat zien dat het keuzepatroun zich steeds meer richt op leerresultaten, sociale vaardigheden, pedagogisch klimaat en bereikbaarheid van de school. Behalve bij orthodox-christelijke, -islamitische en -joodse en andere kleine stromingen is het godsdienstige motief bijna geheel uit de ranglijst van keuzemotieven verdwenen. Hierdoor staat het begrip 'richting' (protestants-christelijk, rooms-katholiek, islamitisch enz.) onder druk. Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs vervaagt.

Wat de openbare scholen betreft, constateren de opstellers van het visiestuk van de ChristenUnie dat deze scholen in tegenstelling tot voorheen tegenwoordig aandacht hebben voor de diverse godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen. Tegelijk hebben verschillende richtingen in het bijzonder onderwijs tegenwoordig een open aanname- en benoemingsbeleid. In kringen binnen de ChristenUnie wordt het concept School! gezien als een basis voor het ideaal dat al het onderwijs bijzonder zou moeten worden, waarbinnen het openbaar onderwijs een eigen richting zou kunnen zijn. School! wordt beschouwd als een gemeenschap waarin iedereen en alle zienswijzen terecht kunnen en gelijkwaardig zijn. In de publicatie van de ChristenUnie staat terecht dat onderwijs op die manier kan bijdragen aan een tolerante samenleving.

Over verschillen heenstappen

Natuurlijk neemt de ChristenUnie het bijzonder onderwijs als norm, maar dat is helemaal niet nodig! De bestuurlijke en politieke discussie over de verschillen wordt gevoerd over de hoofden van de kinderen, hun ouders en de onderwijsgeevenden heen. Als de schoolbesturen en de politiek over de verschillen heenstappen, dan is het overbodig te spreken van 'alle onderwijs openbaar' of 'alle onderwijs bijzonder'.

Het openbaar onderwijs en die kringen binnen het bijzonder onderwijs die openstaan voor waarden zoals uitgesproken door VOS/ABB, VOO en de ChristenUnie, zouden intensief met elkaar in gesprek kunnen gaan. De demografische krimp in grote delen van Nederland zorgt ervoor dat dit soort gesprekken op lokaal en regionaal niveau allang plaatsvinden. De gedetailleerde regelgeving als uitvloeisel van het duale stelsel staat daarbij echter vaak in de weg. Het wordt tijd de loopgravenoorlog te beëindigen, in het belang van de leerlingen!

Het is een illusie te denken dat het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs in één klap ongedaan kan worden gemaakt. Het zal een langzaam proces zijn, waarin de verschillen stuk voor stuk uit de weg worden geruimd tot op het punt waarop het huidige artikel 23 overbodig wordt. Van tijd tot tijd is er wat dit betreft een hoopvolle ontwikkeling. In 2009 schreef toenmalig PvdA-staatssecretaris Sharon Dijksma van OCW aan de Tweede Kamer een brief waarin zij een reeks wetvoorstellen aankondigde. Na haar vertrek in 2010 werd het stil. Van CDA-onderwijsminister Marja van Bijsterveldt viel weinig te verwachten. Toch is er in haar periode een relevante verbetering aangebracht ten aanzien van het stichten en opheffen van scholen, waarbij de mogelijke willekeur van gemeenteraden aanzienlijk werd teruggebracht. Die nieuwe regelgeving laat zien dat zelfs onder artikel 23 wezenlijke stappen kunnen worden gezet. Nu heeft VVD-staatssecretaris Sander Dekker van OCW een brief aangekondigd met daarin een aantal voorgenomen wetswijzigingen. Als de voortekenen niet bedriegen, zal het ook deze keer half werk zijn.

Het is derhalve zaak met een positieve instelling de lange lijst met pijnpunten af te werken. Om te beginnen is er de overschrijdingsregeling, die tot ergernis van het onderwijs nog steeds tot bureaucratische absurditeiten leidt. De regeling houdt kort gezegd in dat een bestuur voor bijzonder onderwijs recht heeft op geld als het openbaar onderwijs dat krijgt voor een bepaalde investering, ook als het bijzonder onderwijs dat geld niet nodig heeft. Andersom geldt dat ook. Deze waanzin van inefficiënte inzet van onderwijsgeld, die direct voortvloeit uit grondwetsartikel 23, behoeft geen nader betoog. Hier moet zo snel mogelijk een einde aan worden gemaakt!

Vervolgens is er de rol van de gemeenten. Zelfs na de dualisering in de gemeenteraden kunnen die nog steeds besluiten nemen over zaken die het openbaar onderwijs betreffen. Het zou aanzienlijk logischer zijn de gemeentelijke bevoegdheden, als die er nog moeten zijn, bij het college van B en W te beleggen. Nu moeten hele gemeenteraden zich nog uitgebreid buigen over bijvoorbeeld de inrichting van het interne toezicht van verzelfstandigde stichtingen. Dat geldt ook voor begrotingen en jaarrekeningen. Waarom houden de gemeenten zich hier wel mee bezig als het om het openbaar onderwijs gaat en niet als het betrekking heeft op het door de overheid op gelijke voet gefinancierde bijzonder onderwijs? Waarom moet het openbaar onderwijs bij financiële problemen eerst aankloppen bij de (soms) onwillige gemeente, met alle daarmee gepaard gaande negatieve publiciteit, voordat de

weg naar schatkistbankieren openstaat? De gang naar de schatkist voor het bijzonder onderwijs kan daarentegen redelijk moeiteloos verlopen...

Waarom is de doelstelling van het openbaar onderwijs beperkt tot 'het geven van openbaar onderwijs'? Zelfs de toevoeging 'en bevorderen van' werd in 2007 door de Raad van State afgewezen. Het gevolg is dat kinderopvang en integrale kindcentra (IKC's) voor het openbaar onderwijs alleen via gekunstelde constructies of helemaal niet te realiseren zijn. Het openbaar onderwijs kan ook geen samenwerkingscholen in stand houden. In krimpsituaties verdwijnen daardoor scholen uit het zicht van het openbaar onderwijs. Het bevoegd gezag van een samenwerkingschool kan in de huidige situatie immers slechts een bijzonder bestuur zijn.

Een andere vraag is waarom het bijzonder onderwijs niet gebonden is aan algemene toegankelijkheid en algemene benoembaarheid. Waarom is het bijzonder onderwijs de enige sector in de Nederlandse maatschappij met de wettelijke mogelijkheid om personeelsleden te weigeren als hun levenswijze niet bij de organisatie zou passen?

Dan is er nog de mythe van het particulier initiatief. Het bijzonder onderwijs wordt net als het openbaar onderwijs volledig gefinancierd door de overheid. In feite eindigt het particuliere initiatief van het bijzonder onderwijs zodra de bekostiging binnen is. Dat is maar goed ook, dus *dat* moeten we behouden. Maar bij financiering hoort ook maatschappelijk toezicht. Voor het openbaar onderwijs is dat belegd bij de gemeenten. Zoals hierboven betoogd, is dat te dichtbij, is het mogelijkwijs te willekeurig vormgegeven in gemeenteraden en kan het bovendien te snel slachtoffer worden van politiek gekissebis. Dat moeten we het bijzonder onderwijs niet ook willen aandoen. Echter, het beleggen van het externe toezicht op het niveau van de provincie zou lang geen gek idee zijn. De provincie is een bestuurslaag die ver genoeg van Den Haag staat en dicht genoeg bij de lokale gemeenschappen, waarbinnen schoolbesturen zich bewegen. Ook zou de garantiefunctie bij de provincies belegd kunnen worden, opdat voldoende School! in of direct in de buurt van elke lokale gemeenschap gegarandeerd wordt.

Flankerende organisaties

Om het onderwijs staan flankerende organisaties. Tot in het eerste decennium van de 21^e eeuw was daarin een grofmazige tweedeling: werkgevers- en ouderorganisaties. Alles was keurig verdeeld langs de lijnen van de erkende richtingen. Behalve in het openbaar onderwijs. Daar bestaat van oudsher de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) met een brede taakstelling. Die had vooral tot doel het openbaar onderwijs te bevorderen in gemeenten die dat niet zo nodig vonden. Oorspronkelijk was VOO geen ouderorganisatie, maar een verzameling van mensen die zich inzetten voor niet-confessioneel onderwijs. De vereniging maakte deel uit van de 'rode familie', samen met de VARA en de PvdA (voorheen de SDAP).

De werkgeversbelangen voor het openbaar onderwijs werden behartigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Er was immers tot in de jaren 90 overal sprake van integraal bestuur. De gemeenten waren via hun schoolbestuurlijke taak ook werkgever van het onderwijzend personeel. De VNG zette zich begrijpelijkerwijs vooral in voor het bestuur van het openbaar onderwijs vanuit gemeentelijke optiek, die vooral beheersmatig-financieel georiënteerd was.

Daarnaast waren er openbare segmenten binnen het Nederlands Genootschap van Leraren (NGL) en de Algemene Bond van Onderwijzend Personeel (ABOP). Van daaruit kwamen onderwijskundige impulsen en ideeën omtrent de identiteit en het zelfbewustzijn van het openbaar onderwijs. Al deze segmenten waren min of meer verenigd in het landelijk platform voor openbaar onderwijs CBOO. Deze organisatie zonder leden was voor het ministerie en andere organisaties de overlegpartner namens het openbaar onderwijs.

Inmiddels is het landschap veranderd. De werkgeversorganisaties zijn ontdaan van de richtingen en heten nu PO-Raad en VO-raad. Het CBOO is zijn overlegpositie kwijtgeraakt en profileert zich nu als netwerkorganisatie die via het internet boodschappen verstuurt. Dit doet het CBOO soms vanuit oude contacten die nog aan overlegtafels zitten. De ouderorganisaties, zoals VOO, krijgen sinds 2014 geen subsidie meer. Inmiddels bestaat de ontzuilde en door de overheid gesubsidieerde Landelijke Ouderraad.

De meeste traditionele ouderorganisaties zijn opgeheven of partieel opgegaan in de corresponderende besturenorganisaties. Die zijn immers blijven bestaan na de oprichting van de PO-Raad en VO-raad en blijven belangrijke dragers van identiteit. Bovendien verzorgen de besturenorganisaties velerlei diensten aan schoolbesturen.

Er tekent zich hier nu een hergroepering af. De zendende besturenorganisaties groeperen zich in Verus. Voor het openbare en het algemeen bijzondere onderwijs zijn er VOS/ABB en de Verenigde Bijzondere Scholen (VBS). De Islamitische Schoolbesturen Organisatie (ISBO) bedient de relatief

kleine groep islamitische scholen, terwijl de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs er is voor de reformatorische scholen.

Krachten bundelen

Als we het toekomstbeeld van zendende en niet-zendende schoolbesturen aanhouden, dan zien we dat beide groepen intern nog wat verdeeld zijn. Met de 'zendende' verdeling houden we ons in dit kader niet bezig, maar wel met het gebrek aan eenheid in het niet-zendende deel van de schoolbesturen. Dit is onderwerp van aanhoudende zorg.

Het is zaak om allereerst binnen het openbaar onderwijs afscheid te nemen van twee onderscheiden rechtspersonen en een netwerkorganisatie. Binnen het zendend onderwijs weet men elkaar te vinden, terwijl dat binnen de organisaties voor openbaar onderwijs nog niet het geval is. De vernieuwde besturenorganisatie VOS/ABB richt zich allang niet meer slechts op schoolbesturen, maar is steeds nadrukkelijker actief om de visie van het openbaar onderwijs als geheel te versterken en de kwaliteit, het zelfbewustzijn en de trots binnen de sector te vergroten.

In die taakstelling passen geen interne tegenstellingen op strategisch niveau. Het doel is immers het afscheid nemen van de loopgraven, het duale stelsel, en daarin passen geen vermeende tegenstellingen tussen ouders en besturen of leerkrachten. Op tactisch niveau mogen die er natuurlijk wel zijn. Meningsverschillen zijn er altijd om opgelost te worden, omdat ze anders de gezamenlijke strategie kunnen verzwakken. Dat laatste mag niet gebeuren!

Het is daarom zaak een snelle eenwording te realiseren van de krachten binnen het openbaar onderwijs. Als we binnen onze missie, dat er voor álle kinderen goed onderwijs moet zijn, wetten willen wijzigen en praktische bezwaren opheffen, dan moeten we intern pragmatische oplossingen vinden om de krachten ook formeel te bundelen.

Als we dat nalaten, kan het zo zijn dat de zendende organisaties voor bijzonder onderwijs op grond van de numerieke verhoudingen met name in krimpgebieden de situatie naar hun hand zetten. We mogen dat niet laten gebeuren, mede omdat het dan vanuit de kracht van het openbaar onderwijs een praktisch onmogelijke opgave kan worden het concept School! te realiseren.

De toekomst: nieuwe onderwijsvrijheid

In de toekomst kan er, als we binnen het openbaar onderwijs de krachten bundelen, een nieuwe vrijheid van onderwijs ontstaan. Die vrijheid houdt in dat schoolbesturen zelf kunnen beslissen of ze hun leerlingen een zendend dan wel een beschouwend en op eigen keuzes gericht perspectief willen bieden. De nieuwe vrijheid kan er ook uit bestaan dat ouders daadwerkelijk weten wat ze kiezen en zien dat hun invloed binnen het schoolbestuur geborgd is.

De Inspectie van het Onderwijs waakt ook in de toekomstige situatie over onderwijskwaliteit. De overheid blijft het onderwijs bekostigen, omdat het immers van en voor ons allemaal is. De provincies ten slotte kunnen garanderen dat er voldoende spreiding is van onderwijsvoorzieningen en dat er sprake is van marginaal toezicht op behoorlijk bestuur en financieel beheer.

Ritske van der Veen, directeur VOS/ABB