

**J.M.G. Leune**

**Vrijheid van onderwijs anno 2000<sup>1</sup>**

### **Vrijheid in gebondenheid**

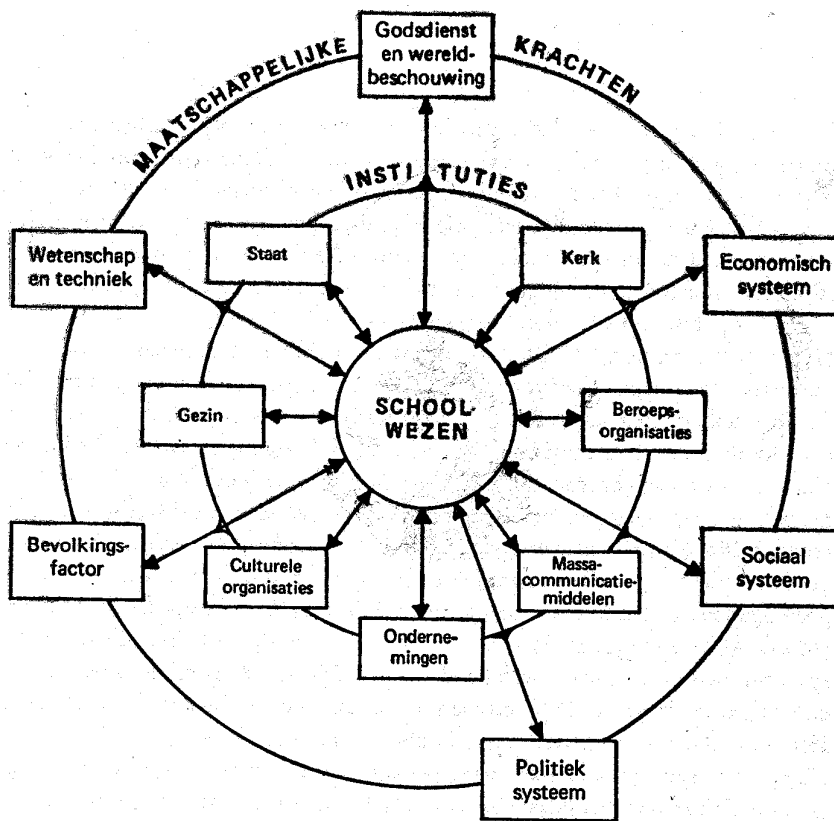
Sociologisch gezien is het begrip vrijheid (en dus ook het begrip onderwijsvrijheid) nogal problematisch.<sup>2</sup> Het doen en laten van mensen, groepen en instituties wordt beïnvloed door tal van vrijheidsbeperkende condities. Wie in juridisch opzicht vrij is om te handelen, dit wil zeggen wie beschikt over de bevoegdheid om eigen zaken te regelen, is veelal gebonden aan tal van restricties. Er is meestal sprake van vrijheid in gebondenheid. Of anders gezegd: vrijheid is veelal betrekkelijk. Empirisch gezien is complete vrijheid, dit wil zeggen vrijheid in alle denkbare opzichten, een fictie. Zelfs een kluisenaar, die niet blootstaat aan sociale controle en zich daardoor een substantiële handelingsvrijheid verschaft, kan zich niet onttrekken aan de beperkingen die voortvloeien uit de fysieke condities waaronder hij moet leven. Ook wie zich afzondert wordt met de biologische klok geconfronteerd en is daardoor onvrij. Consequent volutarisme is een louter filosofische, of zo men wil utopische notie.

Sociologisch gezien wordt het functioneren van onderwijsinstellingen, ook als ze op een bijzondere leest zijn geschoeid, gereguleerd door tal van vrijheidsbeperkende interne en externe determinanten. Zonder volledig te willen zijn wijs ik op de invloed van:

- Achtergrondkenmerken van leerlingen zoals hun intelligentie, motivatie en hun cultureel kapitaal.
- Verwachtingen en ambities van ouders die voor het onderwijs op een school in toenemende mate een betekenisvol referentiekader bieden.
- De aard en omvang van beschikbare middelen die het verwezenlijken van sommige doelen mogelijk maken en het realiseren van sommige andere bemoeilijken of zelfs blokkeren.
- De beschikbaarheid, de kwaliteit en de motivatie van degenen die met het leiden van een school zijn belast.
- De aanwezigheid van competente, goed gemotiveerde docenten.
- Samenwerkings- én concurrentie-verhoudingen met andere onderwijsinstellingen.
- Kenmerken van de bestuurlijke omgeving waarbinnen onderwijsinstellingen functioneren.
- Eisen en verwachtingen van vervolgonderwijs en van de arbeidsmarkt.
- Dienstverlening door externe deskundigen, bijvoorbeeld leerplan- en toetsontwikkelaars en medewerkers van onderwijsbegeleidingsdiensten.

Scholen functioneren niet in een sociaal vacuüm en zijn daardoor in tal van opzichten onvrij, nog los van deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden die van overheidswege op hen afkomen. Zij zijn omringd door instituties en maatschappelijke krachten. Deze determinanten zijn door Idenburg via zijn bekende “relatieschema van het schoolwezen” systematisch en helder in beeld gebracht:<sup>3</sup>

Relatieschema van het Schoolwezen



Wat voor het schoolwezen in zijn geheel geldt, geldt ook voor afzonderlijke onderwijsinstellingen. Zij functioneren in een krachtenveld dat hun handelingsvrijheid reduceert. Denk eens aan hun concurrentiepositie op de leerlingenmarkt.

Niet zelden heeft het publieke debat over onderwijsvrijheid een eenzijdig juridisch karakter. Wanneer scholen in juridisch opzicht over vrijheid beschikken wil dit nog niet zeggen dat dit ook sociologisch gezien zo is. Hun formele vrijheid van richting en inrichting speelt zich af binnen institutionele kaders die het benutten van die formele vrijheid in velerlei opzicht aan banden legt.

### Discrepancie tussen formele en feitelijke vrijheid

Het is zelfs denkbaar dat de formele vrijheid van onderwijsinstellingen toeneemt en de meer feitelijke handelingsvrijheid waarover zij beschikken afneemt. Dit lijkt in ons land anno 2000 het geval te zijn. Aan deze ogenschijnlijke paradox liggen vooral drie oorzaken ten grondslag. De eerste betreft de wijze waarop het vigerende streven naar deregulering en autonomie-vergroting gestalte krijgt. De besturingsvrijheid die de centrale overheid meer en meer schept in het kader van dit streven (zie bijvoorbeeld het verdwijnen van lessentabellen in het voortgezet onderwijs, het afschaffen van het centraal examen in het middelbaar beroepsonderwijs en de invoering van lump sumfinanciering in het voortgezet onderwijs en in de BVE-sector) leidt tot een versterking van de machtspositie van intermediaire instituties binnen het onderwijsbestel en wel zodanig dat per saldo de handelingsvrijheid van onderwijsinstellingen niet wordt verruimd, doch soms juist wordt ingeperkt.<sup>4</sup> Ik denk hier bijvoorbeeld aan de invloed van samenwerkingsverbanden in het kader van de operatie "Weer samen naar school" of aan de invloed van het Vervangingsfonds. In de tweede plaats is een terugtrek van de rijksoverheid op het terrein van het onderwijsbeleid in de afgelopen jaren vrijwel altijd gepaard gegaan met schaalvergroting. Dit proces heeft geleid tot een versteviging van de greep van bestuurlijke gremia op het reilen en zeilen van onderwijsinstellingen, ten koste van hun interne speelruimte.<sup>5</sup> Dit effect trad en treedt vooral

op wanneer bestuurlijke schaalvergroting gepaard ging met professionalisering van het bestuur. Meer en meer worden vrijwilligers verdrongen door vrijgestelden, soms in de gedaante van bovenschoolse managers. Zij beschikken veelal over een zodanig ruim mandaat, dat de handelingsvrijheid van een afzonderlijke, onder hun gezag ressorterende onderwijsinstelling, in vergelijking met de oorspronkelijke bestuurlijke situatie is teruggedrongen.

Dan is er een derde oorzaak van de geschetste discrepantie tussen formele en feitelijke vrijheid. Onderwijsinstellingen zijn meer en meer ontdekt, gewaardeerd en behandeld als voertuigen van maatschappelijke verandering. Wie maatschappelijk wat te wensen heeft kijkt al snel naar het onderwijs, of het nu gaat om een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, om het integreren van allochtonen, om het bestrijden van criminaliteit of om het bijbrengen van waarden en normen. Scholen worden vanuit de samenleving bestookt, zeg maar gebombardeerd met eisen en verwachtingen.<sup>6</sup> Toegenomen maatschappelijke druk heeft geleid tot verbreding van onderwijsaanbod. Scholen staan bloot aan de verleiding om zich in welhaast alle denkbare opzichten met de ontwikkeling van kinderen bezig te houden en daardoor te evolueren in de richting van “total institutions” in de zin zoals door Goffman bedoeld.<sup>7</sup> Ik signaleerde deze trend al eerder.<sup>8</sup> Meer dan vroeger voelen schoolleiders en docenten, om het metaforisch te stellen, de hete adem van de buitenwereld in hun nek. Als de druk van buiten niet van overheidswege wordt gekanaliseerd (en via bekostigingsvoorwaarden op scholen afkomt) dan bereikt die het onderwijs vanuit andere, niet door de rijksoverheid aangestuurde segmenten c.q. sectoren van de samenleving. We mogen dan ook in de analyse van het krachtenveld dat het onderwijs omringt de focus niet verengen tot de invloeden die van staatswege op onderwijsinstellingen afkomen. Formeel gezien kunnen scholen tal van externe invloeden negeren, meer feitelijk gezien kunnen ze dit niet of nauwelijks, zeker niet nu ze geacht worden om, zoals dit heet, midden in de samenleving te staan, met open ogen en oren, op straffe van verlies aan geloofwaardigheid en verzwakking van hun concurrentie-positie. Veelzeggend is dat één van de criteria die de Inspectie van het Onderwijs hanteert bij het beoordelen van de kwaliteit van scholen in het primair en het voortgezet onderwijs de mate betreft waarin het onderwijs op een school “maatschappelijk relevant en eigentijds” is. Door dit criterium te kiezen brengt de Inspectie tot uitdrukking dat scholen open dienen te staan voor maatschappelijke veranderingen. Daarmee is overigens een beoordelingsnorm geïntroduceerd die ver uitstijgt boven datgene wat in deugdelijkheidseisen (die gelden voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs) vastligt. Daarover straks meer.

De toegenomen invloed van bovenschoolse instituties en de geschetste geïntensiveerde sociale druk op scholen kunnen goed verklaren waarom schoolleiders en docenten blijkens enquêtes sceptisch zijn over het vigerende streven naar deregulering en autonomie-vergroting. Wij, zo geven zij nogal eens te kennen, merken daar (nog maar) weinig van. Deze perceptie is empirisch gezien begrijpelijk.

### **Onderwijsvrijheid niet onbegrensd**

De onderwijsvrijheid is ook in juridisch opzicht niet onbegrensd. Dit wordt duidelijk als we de term ontleden en (zoals gebruikelijk) onderscheid maken tussen drie soorten vrijheden:<sup>9</sup>

- De vrijheid van stichting
- De vrijheid van inrichting
- De vrijheid van richting

De stichtingsvrijheid wordt begrensd door het bestaan van oprichtingsnormen. Anders gezegd: de vrijheid om een school op te richten wordt door een doelmatigheidsnorm ingeperkt. Er is een periodiek terugkerende discussie over de strengheid van die norm. Op dit moment is het verre van eenvoudig om, louter getalsmatig gezien, een nieuwe school voor primair of voortgezet onderwijs op te richten. Dit is in het nadeel van de zogeheten kleine richtingen. Het beleid van de rijksoverheid is thans gericht op de totstandkoming en de instandhouding van grote scholen c.q. scholengemeenschappen. Hierdoor is het risico aanwezig dat de stichtingsvrijheid slechts een symbolisch karakter heeft. Schaalvergroting

moge dan, zoals Akkermans opmerkt, als zodanig de vrijheid van richting niet aantasten, de effectuering van de vrijheid van stichting wordt er wel degelijk door bemoeilijkt.<sup>10</sup>

De vrijheid van inrichting wordt vanouds begrensd door het bestaan van deugdelijkheidseisen en andere bekostigingsvoorwaarden. Als bijzondere scholen financiering door de staat verlangen dan dienen ze deugdelijk onderwijs te verzorgen. Dit ligt in de grondwet vast en is een wezenlijk bestanddeel van de onderwijspacificatie. Vrijheid van onderwijs kan geen alibi zijn voor ondeugdelijk onderwijs. Deugdelijkheidseisen zijn bijvoorbeeld kerndoelen, exameneisen en bevoegdheidseisen. Dat deugdelijkheidseisen ook mogen gelden voor bijzondere scholen is duidelijk gebleken toen aanvankelijk alle, later enkele Vrije Scholen in ons land zich met een beroep op de onderwijsvrijheid verzetten tegen de komst van kerndoelen aan het einde van de basisschool. Zij hebben tot dusver alle gerechtelijke procedures terzake verloren.

De Onderwijsraad heeft ervoor gepleit om voor twee vakken in de basisschool zogeheten leerstandaarden in te voeren, d.w.z. minimum-normen waaraan leerlingen dienen te voldoen.<sup>11</sup> Deze normen zouden naar de mening van de Raad dienen te gelden voor de cruciale kerndoelen, dit zijn doelen die gehaald moeten zijn wil een leerling goed voorbereid aan de start van het voortgezet onderwijs verschijnen. De Raad heeft ze ontwikkeld voor rekenen en taal. Om te voorkomen dat de beoogde standaarden een vrijblijvend karakter zouden krijgen (iedereen omarmt ze en gaat over tot de orde van de dag) dienen ze naar de mening van de Raad het karakter te krijgen van deugdelijkheidseisen. Scholen zijn dan gedwongen (op straffe van bekostigingssancties) om ze in acht te nemen. Dit is volstrekt in overeenstemming met de onderwijsvrijheid zoals die constitutioneel is verankerd. Het is dan ook niet juist dat door sommigen in de publieke discussie die over die leerstandaarden op gang is gekomen de onderwijsvrijheid in stelling is gebracht. De rijksoverheid mag het bijzonder onderwijs kwaliteitsnormen voorhouden. In het voortgezet onderwijs gebeurt dit via de eindexamens sinds jaar en dag. In het basisonderwijs zou dit behalve via de kerndoelen ook via leerstandaarden kunnen.

Als de rijksoverheid scholen met deugdelijkheidseisen confronteert dan dienen deze eisen aan enkele criteria te voldoen. Wat mij betreft zijn de belangrijkste drie:<sup>12</sup>

- Zij dienen de vrijheid van richting intact te laten; daar sta ik zo nader bij stil.
- Zij dienen wettelijk te worden verankerd, conform artikel 23 lid 5 van onze Grondwet. Dit garandeert dat zij, na publiek debat, langs democratische weg tot stand komen en niet zonder dat erover is geadviseerd door de Raad van State en de Onderwijsraad. Als het goed is komen deugdelijkheidseisen op deze wijze na rijp beraad (en dus niet op een toevallige achternamiddag in de beslotenheid van een vergaderzaaltje) tot stand. Gezien hun maatschappelijk belang is het in acht nemen van zorgvuldigheid hier geboden.
- Zij dienen te voldoen aan het noodzakelijkheidsbeginsel, d.w.z. dat zij voor het reguleren van de kwaliteit van het onderwijs van onmiskenbaar belang worden geacht. De rijksoverheid heeft de plicht om deugdelijkheidseisen deugdelijk te motiveren. Daarbij heeft de wetgever het laatste woord, zoals de grondwet voorschrijft. Daarom heeft de Onderwijsraad er moeite mee wanneer de Inspectie van het Onderwijs scholen confronteert met kwaliteitseisen die niet door de wetgever zijn gelegitimeerd. De Raad bracht hierover het advies "Deugdelijk Toezicht" uit.<sup>13</sup> Daarin wordt met verwijzing naar de grondwet de stelling betrokken dat deugdelijkheidseisen worden vastgesteld door de wetgever. De primaire taak van de inspectie is om na te gaan of scholen aan die eisen voldoen. De andere taken van de inspectie hebben een afgeleid karakter; zij vloeien uit de controle-taak voort. De inspectie dient niet op de stoel van de wetgever te zitten. De rollen van normsteller en van toezichthouder lopen dan op een oneigenlijke manier door elkaar. De inspectie dient, net zoals de wetgever trouwens, de onderwijsvrijheid te eerbiedigen. Het is volgens de Onderwijsraad niet toelaatbaar dat de onderwijsinspectie scholen confronteert met andere kwaliteitsnormen dan die welke in de wet als deugdelijkheidseisen zijn vastgelegd. Als bestaande deugdelijkheidseisen niet meer van deze tijd zijn dienen ze naar de mening van de Raad te worden aangepast. Uit de

beleidsreactie van de bewindslieden van OC&W op het advies van de Onderwijsraad blijkt dat zij onverkort vasthouden aan hun oorspronkelijke opvattingen over de taak en positie van de Onderwijsinspectie.<sup>14</sup> Naar mijn mening overtuigt hun aanvullende argumentatie niet. Dit geldt in het bijzonder voor het willen onderscheiden van kwaliteitskenmerken naast deugdelijkheidseisen. Dat is niet alleen in juridisch opzicht kwestieus (de grondwet staat toe dat scholen die van overheidswege bekostigd worden moeten voldoen aan deugdelijkheidseisen; het daarnaast van overheidswege hanteren van kwaliteitseisen is een inbreuk op de vrijheid van inrichting), doch is ook semantisch gezien hoogst onduidelijk. Deugdelijkheidseisen zijn immers naar hun aard kwaliteitseisen. Het is verwarrend wanneer onderwijsinstellingen van overheidswege geconfronteerd worden met twee soorten kwaliteitseisen. De bedenkingen hiertegen nemen toe indien wordt vastgesteld dat de kwaliteitseisen waaraan geen bekostigingssancties kleven een in wetenschappelijk opzicht dubieuze samenhang vertonen met de kwaliteitseisen die in formele zin wél in acht genomen dienen te worden.

Ik kom bij de vrijheid van richting. Dit is de vrijheid van een bijzondere school om onderwijs te verzorgen op basis van een eigen normatieve grondslag. Bij deze vrijheid is de vrijheid in het geding om het onderwijs in een waarden-geladen context te plaatsen. Die vrijheid dient in beginsel onbegrensd te zijn, al dienen vanzelfsprekend de waarden die in onze grondwet verankerd liggen bij het effectueren ervan in acht te worden genomen. Het is niet aan de overheid om een bijzondere school in normatief opzicht de les te lezen. In cognitief opzicht mag dit wel. Een bijzondere basisschool mag een kind niet leren dat twee plus twee vijf is; zo'n vorm van onderwijs is ondeugdelijk. Maar zodra waarden-gebonden gezichtspunten opduiken dient de vrijheid van onderwijs volop en ruimschoots in te treden en tot gelding te kunnen komen. Dit geldt wel heel in het bijzonder voor waarden op levensbeschouwelijk terrein. Vrijheid van richting manifesteert zich vooral op dit domein.

### **Onderwijsvrijheid achterhaald?**

Men beluistert wel de opvatting dat de vrijheid van onderwijs achterhaald is vanwege de voortschrijdende secularisatie. Daardoor zou het bestaansrecht van die vrijheid worden ondermijnd. Ik zou tegen die opvatting het volgende willen inbrengen. Ten eerste: secularisatie gaat blijkens het feitelijke schoolkeuze-gedrag van ouders en evenmin blijkens representatieve behoefte-peilingen onder ouders gepaard met een substantiële aantasting van de positie van bijzondere scholen. Zij houden stand in een tijdperk van ontzuiling.<sup>15</sup> Het is veel te simpel dit te verklaren met een verwijzing naar hun historisch gegroeide dominantie.<sup>16</sup> Er is nog wel degelijk, ook bij ouders die niet behoren tot een kerkgenootschap of daarbinnen niet (meer) actief zijn, een betekenisvolle behoefte aan levensbeschouwelijk georiënteerd (waardengericht) onderwijs, overigens op grond van uiteenlopende motieven.<sup>17</sup> Vooral in het primair onderwijs is openbaar onderwijs veelal binnen handbereik. De daar bestaande schoolkeuze-vrijheid wordt overduidelijk benut in het voordeel van het bijzonder onderwijs. In het basisonderwijs bezoekt 70 % van de leerlingen een bijzondere school. Het leeuwendeel van deze scholen is op een levensbeschouwelijke leest geschoeid.

Ten tweede: vrijheid van onderwijs bestaat niet alleen ten gunste van scholen op een levensbeschouwelijke grondslag. Godsdienst en levensbeschouwing legitimeren niet exclusief het bestaansrecht van de onderwijsvrijheid. Er zijn ook algemeen-bijzondere scholen. Als het aan de Onderwijsraad ligt wordt het begrip onderwijsrichting, met een verwijzing naar de oorspronkelijke interpretatie daarvan, zodanig geliberaliseerd dat ook op grond van andere dan levensbeschouwelijke gronden bijzondere scholen kunnen worden opgericht. Ik verwijs naar het advies "Richtingvrij en richtingbepalend" dat de Onderwijsraad in 1996 uitbracht.<sup>18</sup>

Ten derde: er is in onze samenleving niet alleen sprake van secularisatie, doch ook van proliferatie op godsdienstig en levensbeschouwelijk terrein. Die vloeit vooral voort uit de omvangrijke immigratie die zich in het laatste kwart van de vorige eeuw in ons land voltrok. Tussen 1971 en 1997 nam het aantal Nederlanders dat wordt geacht te behoren tot de categorie van etnische minderheden toe van 206.000 tot 1.473.000. De verwachting is dat dit er in 2015 2.476.000 zullen zijn.<sup>19</sup> Hierdoor zijn in Nederland nieuwe behoeften aan

bijzonder onderwijs opgeroepen en daarmee is de vrijheid van onderwijs nieuw leven ingeblazen. Ik denk hierbij met name aan de behoefte aan onderwijs op islamitische grondslag. Meer in het algemeen kan men stellen dat de onderwijsvrijheid goed past in een samenleving die wordt gekenmerkt door cultureel pluralisme.

Ten vierde: godsdienstige stromingen die in de Nederlandse samenleving stevig zijn verankerd bewijzen dat er een duidelijke en standvastige behoefte bestaat aan scholen die qua grondslag nauw met de godsdienstige overtuiging van hun gebruikers verbonden zijn. Ik denk hier bijvoorbeeld aan scholen op reformatorische grondslag, aan gereformeerd-vrijgemaakte en aan Joodse scholen. Het zou onjuist zijn indien zij voor secularisatie als het ware gestraft zouden worden. Zij bewijzen dat de onderwijsvrijheid op een authentieke wijze kan worden benut.

### **De geloofwaardigheid van de onderwijsvrijheid**

Wil de onderwijsvrijheid als grondrecht geloofwaardig blijven dan dient zij in overeenstemming met de bedoelingen te worden gebruikt.<sup>20</sup> Er is enige reden voor zorg op dit punt. Bijzondere scholen dienen, als zij een bijzondere grondslag claimen en op grond daarvan bekostigd willen worden, deze eigen identiteit ook wáár te maken. Dit is niet op alle bijzondere scholen zo. Soms is een discrepantie waarneembaar tussen de formele en de feitelijke identiteit van een bijzondere school blijkens bijvoorbeeld het benoemingsbeleid en het beleid inzake de inrichting van het curriculum. Zo'n discrepantie ondermijnt de legitimiteit van de onderwijsvrijheid. Vlag en lading van een school behoren te corresponderen. Bijzondere scholen die het belang daarvan niet inzien tasten de geloofwaardigheid van de onderwijsvrijheid aan. Het zou voor die geloofwaardigheid soms beter zijn indien scholen, zoals dit heet, van kleur verschieten.

### **Overheidsbeleid en onderwijsvrijheid**

In de landelijke politieke arena wordt over de vrijheid van onderwijs niet altijd consistent en consequent gedacht. Op een hoog niveau van abstractie en in algemene zin wordt het beginsel van de onderwijsvrijheid breed gedragen. Het is echter niet altijd helder wat daarmee precies wordt bedoeld. Vooral in het laatste kwart van de vorige eeuw heeft de wetgever tal van interpretaties van artikel 23 van onze grondwet toegestaan die afwijken van opvattingen zoals die vanaf de beslechting van de schoolstrijd lange tijd het denken over de inrichting van de onderwijsjuridische rechtsorde hebben gedomineerd. In mijn bijdrage aan de jubileum-bundel die vorig jaar verscheen onder de titel "Het laatste kwart" naar aanleiding van het 25-jarig bestaan van het Sociaal en Cultureel Planbureau heb ik gepoogd de meest in het oog springende mutaties te inventariseren en te analyseren.<sup>21</sup> Ik wees op de veranderde denkbeelden over de mogelijkheden tot verticale delegatie, over de introductie van zogeheten kwaliteitseisen naast deugdelijkheidseisen, over de bestuursvorm van de openbare school, over de wettelijke verankering van bevoegdheden van leraren, over de positionering van de Inspectie van het Onderwijs en over het tertium.

Wie goed luistert naar opvattingen van invloedrijke beleidsactoren op het onderwijspolitieke toneel (in het bijzonder van bewindslieden en onderwijsspecialisten in de volksvertegenwoordiging) en zich waagt aan een poging tot exegese daarvan is getuige van een worsteling met een heldere ordening van gedachten over de (kern)taken van de rijksoverheid op het terrein van onderwijs en wetenschappen, inclusief de gedachten over de reikwijdte en de grenzen van onderwijsvrijheid. Uitingen daarover wijzen niet op het bestaan van een eenduidige besturingsfilosofie. Dit is niet zo verwonderlijk. De staat worstelt met de eigen identiteit, ook in andere sectoren van staatszorg.<sup>22</sup> Er is aan de ene kant meer en meer de neiging om te vertrouwen op de werking van marktmechanismen en als gevolg daarvan via deregulering en privatisering meer ruimte te scheppen voor particulier initiatief. Aan de andere kant is er oog voor de noodzaak om langs de weg van regulering maatschappelijke vraagstukken tot een oplossing te brengen, met name in al die gevallen waarin het zelfregulerend vermogen van de samenleving tekort schiet. Beleidsmakers worden dus heen en weer geslingerd tussen markt en plan. Daarvan getuigt op onderwijsterrein de beleidsbrief "Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid" die op prinsjesdag 1999 verscheen.<sup>23</sup> In

bestuurlijk opzicht biedt dit beleidsdocument nog maar weinig houvast. De meeste gedachten die worden ontvouwd dienen nader te worden uitgewerkt. Sommige uitgangspunten, zoals het streven naar publiek ondernemerschap, blijven vaag. Onhelder is hoe de voorgestane “bestuurlijke netwerkvorming” (= inbedding van onderwijsinstellingen in hun maatschappelijke omgeving) zich verhoudt tot hun opdracht om onderwijs te verzorgen van hoge kwaliteit dat voor velen toegankelijk is. Onduidelijk is ook hoe ver de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het onderwijsbeleid zou dienen te gaan in verhouding tot de beoogde relatief autonome, “sterke” instellingen.

### Inconsistenties en paradoxen

Op het terrein van het onderwijsbeleid manifesteren zich momenteel inconsistenties en paradoxen die zijn te herleiden tot een worsteling met de verhouding tussen regulering en deregulering. Ik vestig hier de aandacht op de volgende:

- Enerzijds wordt in toenemende mate (en politiek gesproken kamerbreed) het inzicht omarmd dat kennis de kurk is waarop onze welvaart drijft (mede tegen de achtergrond van toenemende internationale concurrentie), anderzijds is sprake van een reductie van de aanhoudende zorg van de rijksoverheid voor het onderwijs en de wetenschappen. Deze reductie manifesteerde zich in het laatste kwart van de vorige eeuw met name op financieel terrein. De uitgaven van de rijksoverheid ten behoeve van onderwijs en wetenschappen ontwikkelden zich als volgt:<sup>24</sup>

| Ontwikkeling van de rijksuitgaven voor O&W 1975-1995 |                        |                                     |                             |
|--|------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
|  | % van de Rijksuitgaven | % van het bruto binnenlands product | % van het nationale inkomen |
| 1975   | 24.5                   | 8.0                                 | 8.9                         |
| 1980   | 18.7                   | 7.7                                 | 8.5                         |
| 1985   | 15.4                   | 6.5                                 | 7.3                         |
| 1990   | 14.6                   | 6.0                                 | 6.8                         |
| 1995   | 15.2                   | 5.6                                 | 6.1                         |

Bron: SCP (1998)

Deze neerwaartse ontwikkeling van de onderwijsuitgaven vond overigens slechts ten dele haar neerslag in de onderwijsuitgaven per onderwijsdeelnemer. Daarbij deden zich tussen de onderscheiden schooltypen grote verschillen voor, zoals blijkt uit deze tabel (waarin de cijfers zijn gecorrigeerd voor inflatie):<sup>25</sup>

| Overheidsuitgaven per leerling/student 1980-1995 (1980=100) |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|
|   | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 |
| Basisonderwijs  | 100  | 102  | 100  | 113  |
| Speciaal onderwijs  | 100  | 96   | 97   | 103  |
| Voortgezet onderwijs  | 100  | 88   | 90   | 99   |
| HBO   | 100  | 87   | 98   | 91   |
| WO  | 100  | 67   | 73   | 49   |

De onderwijsuitgaven voor een leerling in het basisonderwijs namen toe met netto 13 % en de uitgaven voor een student in het wetenschappelijk onderwijs daalden met 51 %. Het is gerechtvaardigd om deze ontwikkeling te betitelen als een aardverschuiving binnen de onderwijsbegroting.

- Enerzijds wordt het belang onderschreven van kwalitatief hoogwaardig onderwijs anderzijds wordt meer en meer toegestaan dat onbevoegden (sinds kort eufemistisch zij-instromers genoemd) voor de klas komen.<sup>26</sup>
- Enerzijds wordt beoogd om scholen meer beleidsruimte te geven, anderzijds wordt toegestaan en zelfs actief gestimuleerd dat de Inspectie van het Onderwijs (functionerend onder ministeriële verantwoordelijkheid) zich meer en aanzienlijk indringender dan vroeger gaat bemoeien met het intern functioneren van scholen, in het bijzonder in het kader van het zogeheten Integraal Schooltoezicht.<sup>27</sup>
- Enerzijds wordt het beginsel van de onderwijsvrijheid omarmd, anderzijds wordt door verhoging van stichtingsnormen de oprichting van bijzondere scholen aanzienlijk bemoeilijkt.
- Enerzijds wordt gestreefd naar en gehecht aan kwalitatief hoogwaardig onderwijs, anderzijds wordt méér ruimte geboden om de stem van de onderwijsvrager te laten klinken. Er is een toenemend geloof in de werking van het vraagmechanisme. Waar dit toe kan leiden toont de politieke besluitvorming over de werkdruk in het zogeheten studiehuis van het havo en het vwo in de laatste maanden van 1999. Zichtbaar werd hoezeer het beleid de speelbal kan worden van uiteenlopende krachten indien tegelijk overwegingen van professionaliteit en van consumentisme het beleidsmatig denken en handelen aansturen. Duidelijk werd eveneens dat aanbod- en vraagsturing moeilijk verenigbaar zijn. De grenzen van vraagsturing werden in dit geval op een pijnlijke wijze zichtbaar. Wat onderwijsvragers verlangen kan niet automatisch en soms zelfs in het geheel niet het kompas zijn waarop beleidsvoerende personen en instanties varen. Zo zijn jeugdige onderwijsdeelnemers simpelweg niet in staat een afgewogen oordeel te hebben over de toekomstige maatschappelijke betekenis van kwalificaties die door hen dienen te worden verworven. Zij kunnen die betekenis, gegeven hun beperkte belevings- en ervaringswereld, nog onvoldoende overzien, laat staan op waarde schatten.
- Enerzijds wordt beleidsmatig gepropageerd dat scholen functioneren als multifunctionele instituties, d.w.z. instituties die uiteenlopende maatschappelijke functies vervullen (zie bijvoorbeeld de omarming van de idee van een “brede school”), anderzijds wordt meer en meer geloof gehecht aan de werking van het marktmechanisme als instrument om het onderwijs aan te sturen.<sup>28</sup> Dit mechanisme reduceert onvermijdelijk de reikwijdte van de maatschappelijke betekenis van het onderwijs. Het dwingt in de richting van een overaccentuering van het belang van de economische functie. Onderwijs is van breder maatschappelijk belang. Het vervult ook sociale en culturele functies. Die dreigen door marktwerking te verschromelen.

Bij het constitueren van de onderwijspolitieke agenda is er doorgaans weinig oog voor de geschetste dilemma's en paradoxen. Het lijkt verstandig om de taken van de staat op het terrein van onderwijs en wetenschappen nog eens kritisch tegen het licht te houden, met inbegrip van een reflectie op de consistentie van het beleidsinstrumentarium.

Tijdens de viering (in 1993) van het vierde lustrum van het toenmalige RION (het huidige GION) heb ik de aandacht gevraagd voor de risico's van een terugtred van de centrale overheid in de besturing van het schoolwezen. Ik noemde er vijf:<sup>29</sup>

- a. een verminderde **samenhang** in het onderwijsbestel;
- b. een **oneigenlijk gebruik** van bevoegdheden en middelen;
- c. een verlaging van **kwaliteitsstandaarden**;
- d. een vergroting van de **sociale selectiviteit** van het onderwijs;
- e. het ontstaan van remmen op **onderwijsinnovaties**.

Naar mijn mening is deze risico-analyse nog steeds actueel. Ik meen te kunnen vaststellen dat in sectoren waar autonomie-vergroting van onderwijsinstellingen en deregulering zich het meest ingrijpend hebben gemanifesteerd, de BVE-sector voorop, verscheidene van de voorziene effecten zich daadwerkelijk hebben gemanifesteerd. Verruiming van



vrijheidsmarges bleek niet in alle opzichten en soms zelfs in het geheel niet bevorderlijk voor de samenhang, de kwaliteit en de doelmatigheid, anders dan was verondersteld c.q. gehoopt. Ik wijs wat de BVE-sector betreft op diverse, uiterst kritische rapportages van de Inspectie van het Onderwijs over het functioneren van ROC's.<sup>30</sup> De verregaande decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid (ook een voorbeeld van een betekenisvolle terugtrek van de rijksoverheid) heeft bij het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkens de Rapportage Minderheden 1999 de vraag opgeroepen of de vigerende besturingsfilosofie de effectiviteit van dit beleid niet in de weg zit.<sup>31</sup> De stelling van Dronkers dat verruiming van vrijheidsmarges van scholen bij de inrichting van het zogeheten studiehuis in de bovenbouw van het havo en het vwo zal leiden tot een waarde-vermindering van de eindexamens en tot een vergroting van de sociale ongelijkheid van onderwijskansen zal, denk ik, empirisch gezien juist blijken, indien althans scholen de geschapen beleidsvrijheid ook daadwerkelijk gaan benutten.<sup>32</sup> In het verleden heeft vergroting van de beleidsvrijheid van onderwijsinstellingen praktisch nimmer geleid tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Zo is de ingrijpende verruiming van de inrichtingsvrijheid die de PABO's verkregen nadat zij waren ingebed in het HBO ronduit schadelijk geweest voor hun kwaliteit. Vrijwel alle kaderstellende kwaliteitsnormen werden afgeschaft. Inmiddels is het inzicht gegroeid dat dergelijke normen als sturingsinstrument onmisbaar zijn. Er is niet voor niets sprake van een voornemen tot herinvoering van een minimum-curriculum voor de PABO, gepaard gaande met een verplichte invoering van startbekwaamheidseisen. Vrijheid van onderwijs (hier met name in de betekenis van vrijheid van inrichting) bleek schadelijke effecten te kunnen hebben. Dat was al eerder gebleken na de introductie (bij de invoering van de mammoetwet) van de vrije vakkenpakketkeuze in het voortgezet onderwijs. Die vrijheid leidde tot zogeheten pretpakketten en tot ernstige problemen in de aansluiting tussen het voortgezet en het hoger onderwijs. Met de komst van de vier profielen in het havo en het vwo wordt beoogd om de nadelige effecten van deze vrijheid terug te dringen. Er bestaat, kortom, langzamerhand in Nederland enige ervaring met de creatie van meer beleidsruimte voor onderwijsinstellingen (overigens ook met het omgekeerde), maar het kost zichtbaar moeite om er lering uit te trekken. Het valt op dat in menig onderwijspolitiek debat weinig oog is voor de grenzen die uit een oogpunt van onderwijskwaliteit gesteld dienen te worden, ook als die kwaliteit vooraf als een kaderstellende maatstaf is omarmd. Vrijheid is een credo waarvan de aantrekkelijkheid ideologisch gezien dermate groot is dat de vraag naar de mogelijk onwenselijke effecten menigmaal wordt verdrongen. Het is niet goed voorstelbaar op welke gronden de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kunnen beweren dat het hanteren van deugdelijkheidseisen geen effectieve bijdrage aan de stimulering van de kwaliteit van het onderwijs levert.<sup>33</sup> Het is een misvatting te denken dat het waarborgen van de basale kwaliteit van het onderwijs zonder dergelijke eisen mogelijk zou zijn. Onderwijsinstellingen hebben externe prikkels nodig om goed te kunnen presteren. Tot die prikkels behoren wel degelijk bekostigingsvoorwaarden die uit een oogpunt van algemeen belang dienen te worden nageleefd en die niet het karakter hebben van een vrijblijvende spiegel die hen wordt voorgehouden. Onderwijsinstellingen laten zich niet automatisch leiden door overwegingen van algemeen belang.

Er is een hernieuwde aandacht gewenst voor de grenzen die gesteld kunnen worden aan een reductie van de aanhoudende zorg van de rijksoverheid voor de sector onderwijs en wetenschappen. Die grenzen vloeien naar mijn mening voort uit de volgende acht essentieel te achten kenmerken van een verantwoord onderwijsbestel en van een eigentijds onderwijsbeleid:<sup>34</sup>

- a. de **deugdelijkheid** van het onderwijs. Van belang is met name dat er minimale deugdelijkheidseisen zijn die een vloer leggen in de kwaliteit van het onderwijs. Deze eisen dienen helder en controleerbaar te zijn.
- b. de **professionele bekwaamheid** van docenten die voor de kwaliteit van het onderwijs van zo'n cruciaal belang is.

- c. de **samenhang** in het onderwijsbestel, met name met het oog op de aansluiting tussen schooltypen en scholen.
- d. heldere **civiele effecten** van diploma's, met name met het oog op de betekenis van diploma's voor de werking van de arbeidsmarkt.
- e. **toegankelijkheid** van het schoolwezen, zodat vele burgers ervan kunnen profiteren.
- f. een zo **doelmatig** mogelijke besteding van schaarse overheidsmiddelen.
- g. een **rechtvaardige** verdeling van middelen, mede in het licht van de grondwettelijke plicht tot financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen;
- h. het nakomen van **internationale** verplichtingen.

Hantering van deze uitgangspunten leidt tot de conclusie dat de vrijheid van onderwijs uit een oogpunt van algemeen maatschappelijk belang in een aantal opzichten nadrukkelijk begrensd is.

## Noten

---

- <sup>1</sup> Bewerkte tekst van een inleiding, gehouden tijdens het congres “Vrijheid van Onderwijs; risico’s en grenzen”, georganiseerd door de Vrije Universiteit op 3 februari 2000 te Amsterdam.
- <sup>2</sup> Vgl. Zygmunt Bauman, *Thinking Sociologically*, Oxford, Blackwell Publishers 1990, hoofdstuk 1.
- <sup>3</sup> Ph. J. Idenburg, *Theorie van het onderwijsbeleid*, Groningen, Wolters-Noordhoff 1971, p. 14.
- <sup>4</sup> S. Karsten en F. Verbeek, *Het bestuurlijk middenniveau in het voortgezet onderwijs*, Amsterdam, SCO-Kohnstamm Instituut, februari 1995.
- <sup>5</sup> Zie hiervoor Dominique Majoor, *Voortgang in autonomie*, Nijmegen (dissertatie) 2000.
- <sup>6</sup> H.M. Bronneman-Helmers (m.m.v. C.G.J. Taes), *Scholen onder druk; op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
- <sup>7</sup> E. Goffman, *Totale instituties*, Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1975.
- <sup>8</sup> J.M.G. Leune, *De reikwijdte van het onderwijsaanbod in het funderend onderwijs*, in: B. Creemers, W. Hoeben en K. Koops (red.), *De kwaliteit van het onderwijs*, Groningen, RION en Wolters-Noordhoff 1983, p. 16-47.
- <sup>9</sup> B.P. Vermeulen, *Constitutioneel Onderwijsrecht*, Den Haag, Elsevier bedrijfsinformatie, 1999, p. 39.
- <sup>10</sup> P.W.C. Akkermans, *Schaalvergroting, decentralisatie en richting: een verenigbare verzameling?* In: T.J. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, Lemma BV, 2000, p. 163.
- <sup>11</sup> Onderwijsraad, *Advies “Zeker Weten; leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid”*, Den Haag, Onderwijsraad, 6 oktober 1999.
- <sup>12</sup> Zie hiervoor uitvoeriger: D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid; de wettelijke regeling van deugdelijkheidseisen als grondwettelijk probleem*, Deventer, Kluwer, 1989.
- <sup>13</sup> Onderwijsraad, *Deugdelijk toezicht; advies over de nota “Variëteit en Waarborg”*, Den Haag, Onderwijsraad, 22 oktober 1999.
- <sup>14</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Naar een stimulerend toezicht; vervolg op de beleidsnota “Variëteit en Waarborg” en reactie bij het advies van de Onderwijsraad “Deugdelijk Toezicht”*, Zoetermeer, 28 januari 2000.

- 
- <sup>15</sup> Zie onder meer: Miek Laemers, *Schoolkeuzevrijheid; veranderingen in betekenis en reikwijdte*, Ubbergen, Uitgeverij Tandem Felix, 1999, o.m. p. 210-211.
- <sup>16</sup> Zie Anne Bert Dijkstra, Jaap Dronkers en Roelande Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs; actuele verklaringen en analyse*, Groningen, Wolters-Noordhoff 1997; met name in de delen II en III van deze studie wordt te gemakkelijk voorbij gegaan aan de verklaring van onderwijsverzuiling vanuit de behoefte aan levensbeschouwelijk geprofileerd onderwijs; zie ook de bespreking van dit boek door A. Wesselingh in: *Pedagogisch Tijdschrift*, jrg. 24, 1999, nr. 1, p. 156-157.
- <sup>17</sup> M. Laemers, *Ouders en schoolkeuze*, Nijmegen, ITS, 1995.
- <sup>18</sup> Onderwijsraad, *Advies "Richtingvrij en richtingbepalend"*, Den Haag, Onderwijsraad, januari 1996.
- <sup>19</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau 1998, p. 241.
- <sup>20</sup> Zie hiervoor ook: J.M.G. Leune, *De actualiteit van de onderwijsvrijheid*, in: J. Brouwer e.a., *150 jaar Klokkerberg; christelijk onderwijs in verleden, heden en toekomst*, Nijmegen, Christelijke Basisschool De Klokkerberg 1994, p. 52-64; zie voor een vergelijkbare visie: Siebren Miedema en Doret de Ruyter, *Onderwijsvrijheid: een groot pedagogisch goed*, in: *Pedagogisch Tijdschrift*, jrg. 24 1999, nr. 1, p. 17-33.
- <sup>21</sup> J.M.G. Leune, *Onderwijs in beweging; enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999, met name p. 39-52.
- <sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld P.B. Lehning (red.), *De beleidsagenda 2000; strijdpunten op het breukvlak van twee eeuwen*, Bussum, Coutinho 2000.
- <sup>23</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid*; brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zoetermeer, 21 september 1999.
- <sup>24</sup> J.M.G. Leune, op. cit. 1999 (zie noot 21), p. 22.
- <sup>25</sup> Idem, p. 24.
- <sup>26</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Nota Maatwerk voor morgen; het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt*, Den Haag, Sdu, april 1999.
- <sup>27</sup> J.M.G. Leune, *Onderwijskwaliteit en onderwijsvrijheid*, in: Onderwijsraad, *Visie op Onderwijskwaliteit*, Den Haag, Onderwijsraad, 11 december 1999, p. 9.
- <sup>28</sup> Zie voor een kritische analyse van dit streven onder meer: Johan de Jong en Ger Snik, *Onderwijsvrijheid en marktdenken*, in: *Pedagogisch Tijdschrift*, jrg. 24, 1999,

---

nr. 1, p. 99-124.

<sup>29</sup> J.M.G. Leune, Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen, in: B.P.M. Creemers (red.), Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs, Groningen, RION, 1994, p. 45.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld: Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag over het jaar 1998, Utrecht 1999, p. 187-273.

<sup>31</sup> P.T.M. Tesser, J.G.F. Merens, C.S. van Praag (m.m.v. J. Iedema), Rapportage minderheden 1999; positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau 1999, met name p. 271.

<sup>32</sup> J. Dronkers, Nieuw studiehuis ondermijnt gelijkwaardigheid scholen, in: NRC-Handelsblad 18-1-2000, p. 7.

<sup>33</sup> Zie “Naar een stimulerend toezicht”, aangehaald bij noot 14, p. 4.

<sup>34</sup> J.M.G. Leune, op. cit., 1994 (zie noot 29), p. 53; vgl. A.M.L. van Wieringen, Deregulering en autonomievergroting als beleidsuitvoering, in: Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid, juni 1995, p. 3-19.