

## Nieuwe tijden, nieuwe perspectieven, nieuwe vormen

### Reactie van de Vereniging Openbaar Onderwijs op de vragen van de Onderwijsraad t.b.v. de verkenning 'Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs'

*Vraag van de Onderwijsraad: I. Zijn er ontwikkelingen die op gespannen voet staan met de vrijheid van onderwijs? Wordt naar uw mening op bepaalde punten de vrijheid onnodig en/of onevenredig beperkt of dreigt dat te gebeuren? Hoe moet daarmee naar huidig recht volgens u worden omgegaan?*

De geschiedenis van artikel 23 is sterk verbonden met de schoolstrijd uit de 19<sup>de</sup> eeuw. Het uitgangspunt van confessionele zijde was daarbij 'emancipatie in eigen kring': kinderen moesten eerst een stevige (mono)culturele identiteit verwerven, alvorens zij rijp werden geacht om deel te nemen aan de cultureel diverse samenleving, die zich toen nadrukkelijk kenmerkte met een alom aanwezige zuilenstructuur. De maatschappelijke context anno 2011 is een fundamenteel andere. De komst van grote groepen migranten heeft een streep door de klassieke zuilenstructuur gehaald. Onder invloed van die ontkerkelijking en ontzuiling is de van oudsher sterke band tussen levensbeschouwelijke groepen en richtingen in het onderwijs in de laatste decennia van de vorige eeuw sterk verwaterd. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is het aantal buitenkerkelijken ongeveer verdubbeld. De oude oplossing van 'eerst gescheiden en dan samen' blijkt gebrekkig te werken voor het samenleven van groepen die meer van elkaar verschillen dan in de oorspronkelijke zuilen. Emancipatie in eigen kring doet geen opgeld meer, omdat de 'eigen kring' er in feite niet meer is, dan wel in hoge mate aan maatschappelijke betekenis heeft verloren.

#### Schoolkeuze

Ouders kiezen niet meer op voorhand voor een school van de eigen levensbeschouwelijke richting. Voor de meeste ouders zijn andere overwegingen belangrijker. Dat komt duidelijk tot uiting in de wijze waarop ouders (en leerlingen) komen tot een schoolkeuze. Daarbij prijkt in het basisonderwijs 'de goede sfeer' stevast bovenaan het rijtje motieven dat 'in principe' belangrijk wordt gevonden. De (lopende) bereikbaarheid en het levensbeschouwelijke motief ('de school moet aansluiten bij ons geloof of levensbeschouwing') namen in 2000 een lage plek in op die lijst. Daar tegenover staat dat bij de feitelijke keuze deze motieven toch vrij vaak de doorslag geven.<sup>i</sup> Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) geeft aan dat ouders een verband leggen tussen richting en andere kenmerken van de school, zoals orde, discipline, normen en waarden- of dat nu terecht is of niet.<sup>ii</sup> Feitelijk kiezen de ouders hier op kwalitatieve gronden. Wat de verklaring ook is, opvallend is dat 'principe' en 'motieven voor de feitelijke keuze' bij de ouders van elkaar zijn gescheiden.

Het aandeel van levensbeschouwing bij de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs is nog geringer dan in het basisonderwijs. In de (laatste) 'Onderwijsmeter' van 2008 noemde slechts 10% van de ouders 'de kerkelijke of levensbeschouwelijke overtuiging van de school' als één van de 'vier aspecten die het belangrijkste waren bij de schoolkeuze'. Deze trend zet zich al decennialang door. Uit eerdere

onderwijsmeters bleek dat een grote meerderheid van de ouders wil dat alle scholen algemeen toegankelijk zijn.

Een en ander zorgt ervoor dat een aanzienlijke minderheid rooms-katholieke (31%) en nederlands-hervormde ouders (34%) in 2000 voor een basisschool koos van een andere levensbeschouwelijke richting, of voor een openbare school. Aan de andere kant koos 45% van de ouders zonder kerkelijke gezindte voor een confessionele basisschool. In het voortgezet onderwijs is een zelfde ontwikkeling zichtbaar.<sup>iii</sup> Het lijkt niet gewaagd te voorspellen dat deze trend zich sinds 2000 versterkt heeft doorgezet.

Ouders van de grote richtingen (openbaar, rooms-katholiek en protestants) blijken ook niet veel te verschillen als het gaat om opvattingen over bijvoorbeeld de pedagogische taak van scholen, de disciplinerende rol van de leraar, de keuze tussen een meer leerstof – of leerlinggerichte benadering of de invloed van ouders en leerlingen in de school.<sup>iv</sup>

#### Samenstelling schoolbevolking bijzonder onderwijs

Het bijzondere feit doet zich voor dat hoewel confessie bij de schoolkeuze geen grote rol meer speelt, het marktaandeel van de confessionele scholen al decennialang constant is en blijft.<sup>v vi</sup> Een verklaring hiervoor is dat het levensbeschouwelijk karakter van het onderwijs op veel scholen met een confessionele signatuur is verwaterd. Door een meer neutrale opstelling zijn ze acceptabel geworden voor niet-kerkelijke ouders (en leerlingen). De overheid houdt zich er (vooralsnog) niet mee bezig óf en op welke manier scholen invulling geven aan het levensbeschouwelijke karakter. Het is niet verwonderlijk dat er zelden nog nieuwe scholen worden gesticht, gezien het actuele keuzegedrag van ouders en de in de praktijk algemene toegankelijkheid van de meeste confessionele scholen. Men kan immers op de meeste scholen onbeperkt terecht.

Een andere verklaring voor de redelijk constante denominatieve verdeling is dat een deel van de ouders veronderstelt dat bijzonder onderwijs kwalitatief beter is dan openbaar onderwijs en meer waarde hecht aan orde, discipline, normen en waarden.<sup>vii</sup> Deze ontwikkelingen - minder ouders die kiezen op grond van levensbeschouwing, terwijl de marktaandelen van bijzonder en openbaar onderwijs hetzelfde blijven - hebben als gevolg dat rooms-katholieke en protestants-christelijke basisscholen de afgelopen decennia in levensbeschouwelijk opzicht een meer heterogene samenstelling hebben gekregen. Het voortgezet onderwijs toont een vergelijkbare trend.<sup>viii</sup>

#### Nieuwe schoolstrijd

Daar waar confessionele ouders niet meer vanzelfsprekend kiezen voor het bijzonder onderwijs, houden instituties de status quo kunstmatig in stand met gebruikmaking van artikel 23. In een krimpregio als Limburg speelt zich een schoolstrijd af op institutioneel niveau. Katholiek onderwijs is daar in het defensief. Het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen voorziet dat de belangstelling voor katholiek onderwijs in Limburg in de periode 2002-2022 significant zal afnemen (van 68,1 naar 39,7%), terwijl die voor openbaar onderwijs belangrijk zal toenemen (van 21,8 naar

35,9%). Katholieke schoolbesturen proberen deze groei van het openbaar onderwijs af te remmen door het bestuur feitelijk over te nemen. Wethouders en gemeenteraden delegeren het beleid ten aanzien van het primair openbaar onderwijs naar samenwerkingsbesturen, waar in de bestuurssamenstelling de katholieke component zeer dominant is (omdat deze wordt bepaald naar rato van het aantal scholen of leerlingen). De gemeente doet daarmee afstand van de actieve grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het openbaar basisonderwijs, door deze uitsluitend in formele zin- in de statuten van de samenwerkingsbesturen- vorm te geven.<sup>ix</sup> In Roermond en Horst aan de Maas werd de gesignaleerde en erkende behoefte aan een openbare school ingevuld door respectievelijk de nieuwe openbare school aan een katholiek schoolbestuur te gunnen en een katholieke school van de ene op de andere dag van kleur te laten verschieten naar openbaar, waarbij de schoolbesturen werden omgevormd naar samenwerkingsbesturen. Voorop staat dat deze operaties weinig tot niets van doen hebben met de voorkeuren van de ouders. Daarnaast nemen katholieke schoolbesturen vooruitlopend op samenwerkingsbesturen in hun statuten op 'het geven van openbaar onderwijs', waartegen geen wettelijk bezwaar is gebleken.

#### Geen breed maatschappelijk draagvlak onder ouders

De Vereniging Openbaar Onderwijs stelt op grond van deze tendensen vast dat het huidige duale bestel onder ouders nadrukkelijk *geen* breed maatschappelijk draagvlak meer kent. De samenleving is ten opzichte van het begin van de vorige eeuw (!) dermate veranderd, dat het huidige bestel geen meerwaarde meer kent en voor een deel nieuwe ontwikkelingen in de weg zit. Het onderwijsbestel uit 1917 is nu geworden tot een anachronisme.

Draagvlak voor dit duale bestel is er nog slechts onder instituties, wier bestaansrecht afhangt van het voortbestaan van de status quo. De gebruikte argumenten wijzigen daarbij wel. Zo wordt de oorspronkelijke intrinsieke waarde van het confessioneel onderwijs ingeruild tegen de beeldvorming dat het bijzonder onderwijs kwalitatief beter zou zijn dan het openbaar onderwijs. Los van de vraag of en waarom dat zo is, zijn dit gelegenheidsargumenten zonder een verbindende toekomstvisie.

*Vraag van de Onderwijsraad: II. Zijn dat ontwikkelingen die uitzicht bieden op nieuwe wegen voor de vrijheid van onderwijs in de toekomst? Welke voorwaarden stelt u voor om die nieuwe wegen te realiseren?*

#### Nieuwe emancipatie

De diversiteit van de samenleving is sinds 1917 enorm vergroot. Dat stelt de samenleving voor nieuwe uitdagingen. Een stroom mediaberichten en onderzoeken geeft het probleem haarscherp aan. Onderzoek uit 2007 van het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden toonde aan dat iets meer dan de helft (54%) van de 'Nederlandse jongeren' negatief staat ten opzichte van moslims. Het 'niet hebben van dagelijks positief direct contact' was de belangrijkste verklaring voor de negatieve houding.<sup>x</sup> Religieuze jongeren in Nederland constateren dat de tolerantie voor geloof in de samenleving afneemt. Veel islamitische en joodse jongeren hebben daar merkbaar last van en voelen

zich niet geaccepteerd.<sup>xi</sup> Veel homoseksuelen op hun beurt hebben het idee dat ze niet meer openlijk kunnen uiten wie ze zijn.<sup>xii</sup> 'Homo' is voor velen nog steeds een scheldwoord. Er zijn meer vergelijkbare voorbeelden op te voeren.

Dialogo is meer dan ooit noodzakelijk om de samenleving bij elkaar te houden. Het huidige onderwijsbestel kan wetstechnisch wel overleven, het biedt daarentegen geen enkel uitzicht op fundamentele antwoorden op de actuele maatschappelijke ontwikkeling. Zo worden 'burgerschap en sociale integratie' nagestreefd door middel van wettelijke kerndoelen, maar deze krijgen in de praktijk gesegmenteerd vorm. Er is een nieuw perspectief nodig, waarin niet de verschillen maar de overeenkomsten centraal staan; niet segregatie de norm is, maar diversiteit en ontmoeting. De school als afspiegeling van de samenleving brengt vanzelfsprekend diversiteit binnen de school. Die diversiteit kan worden aangegrepen om van elkaar te leren en het onderlinge begrip te bevorderen. Je leert tenslotte beter óver de ander mét de ander. Wederzijds respect wordt mede vormgegeven door expliciete aandacht voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden en normen in de Nederlandse maatschappij. Alleen op deze manier kunnen nieuwe vormen van emancipatie worden nagestreefd die zijn gericht op een positieve waardering en omgang met diversiteit.

*Vraag van de Onderwijsraad: III. Ligt bij het voorgaande een bijzondere verantwoordelijkheid of vrijheid voor het bevoegd gezag of ouders, of voor andere betrokkenen in en rond het onderwijs, zoals docenten, rijksoverheid of gemeenten?*

### Perspectief

De 'breed gedragen vrijheid van onderwijs' is niet meer, naar de mening van de Vereniging Openbaar Onderwijs. Waarden zijn veranderd. Dat zal ook moeten gelden voor de bijbehorende normen. Deze normen (wetten) dienen afdoende antwoorden te geven op de uitdagingen van deze tijd. Artikel 23 is het antwoord op hoe het wàs. Het geeft geen antwoord op hoe het is, laat staan hoe het wordt. Wij allen, de gemeenschap, zijn de dragers van het onderwijs. In die gemeenschap verdwijnt steeds meer de gedeelde oriëntatie en verschijnt onzekerheid over de identiteit. Een gemeenschappelijk kader is derhalve nodig, anders valt de samenleving uit elkaar. De huidige laissez-faire benadering ten aanzien van ons onderwijsbestel houdt de verharding, onwetendheid en onbekendheid tussen en over verschillende bevolkingsgroepen op zijn minst in stand. Het is er in het slechtste geval zelfs medeveroorzaker van. Volgens de Vereniging Openbaar Onderwijs moet dat veranderen. De maatschappelijke verantwoordelijkheden (en noodzaak) moeten prevaleren boven institutionele deelbelangen. Een handelende overheid om de voorwaarden daarvoor te creëren is vereist. Het is dan ook tijd voor een diepgaande aanpassing van artikel 23 door de grondwetgever. Te lang wordt het begrip 'richting' eng geïnterpreteerd en gekoppeld aan godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen. Dat leidt zoals aangegeven tot een aanpassing van de realiteit aan het grondwetsartikel, in plaats van andersom. Zo worden populaire pedagogische concepten als Montessori of Dalton sinds jaar en dag opgedeeld langs de verschillende denominatieve lijnen. Het

resultaat is dat gelijke pedagogische concepten in openbare en bijzondere scholen letterlijk en figuurlijk naast elkaar bestaan. Dat is onlogisch.

De Vereniging Openbaar Onderwijs beveelt aan om in het onderwijsbestel het primaat te leggen bij wat ouders en de gemeenschap willen.<sup>xiii</sup> Institutionele belangen dienen daaraan ondergeschikt te zijn. Bij ouders prevaleren bij de schoolkeuze anno 2011 vaak pedagogisch-didactische en kwalitatieve criteria. Daarom pleit de Vereniging Openbaar Onderwijs voor een ruimere definitie van het richtingsbegrip (onder andere) op pedagogisch-didactische gronden<sup>xiv</sup> Logischerwijs krijgen ouders ook in principe het recht op toelating van hun kinderen tot alle scholen, zonder te worden gedwongen de levensbeschouwelijke richting van de school te onderschrijven. Ten slotte, daar waar nu veelal in krimpregio's samenwerkingsscholen ontstaan door samenvoeging van een openbare en een bijzondere school, krijgt de nieuwe school het stempel 'algemeen bijzonder'. Ook dat is onlogisch. Ook hier geldt dat de realiteit wordt aangepast aan de wetmatigheid van het huidige onderwijsbestel. De Vereniging Openbaar Onderwijs beveelt aan te onderzoeken of het 'tertium' kan worden toegevoegd aan het huidige duale bestel, waarin traditionele vernieuwingsscholen, samenwerkingsscholen en andere onderwijsconcepten dan wel scholen zonder het etiket van één van de bestaande denominaties een plek kunnen krijgen. In een verkenning naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs mag volgens de Vereniging Openbaar Onderwijs een verkenning naar het tertium niet ontbreken.

Almere, april 2011

<sup>i</sup> SCP, 2000, Kwaliteit van het funderend onderwijs

<sup>ii</sup> SCP, 2009, conceptversie 'Differentiatie tussen richtingen in het onderwijs. Uitkomsten SCP onderzoek.' *Notitie voor de WRR werkgroep over religie en onderwijs.*

<sup>iii</sup> SCP, 2000

<sup>iv</sup> SCP, 2000.

<sup>v</sup> Kerncijfers 2005-2009, ministerie OCW

<sup>vi</sup> De impact van nieuwe richtingen is (vooralsnog) niet groot: er zijn 44 islamitische en 6 hindoeïstische scholen.

<sup>vii</sup> SCP, 2009.

<sup>viii</sup> SCP, 2009

<sup>ix</sup> Argos, Radio 1, 2010

<sup>x</sup> Recent nog constateerde de theoloog Marcel Poorthuis tijdens zijn intrede als hoogleraar interreligieuze dialoog aan de Universiteit van Tilburg, dat mensen 'de zekerheden van de kerk verlaten, maar tegelijkertijd steeds fundamentalistischer worden in hun opvattingen over andersdenkenden, zoals moslims.'(...)

<sup>xi</sup> 'Jongeren en hun geloof', Verweij- Jonker Instituut en Forum, 2011

<sup>xii</sup> 'Steeds gewoner, nooit gewoon', Sociaal en Cultureel Planbureau, juni 2010

<sup>xiii</sup> Ook de grondwetgever van 1917 wilde dat 'de onderwijsgenietende voldoende aan zijn trekken komt', Mentink, Vermeulen, artikel 23 grondwet, 2007

<sup>xiv</sup> De Vereniging Openbaar Onderwijs onderschrijft op dit punt de reactie van VOS/ABB, die hier tot dezelfde conclusie komt.