

Vrijheid voor onderwijs

Een uitnodiging tot wisseling van perspectief

Chris Hermans (red.)

Inhoud

Voorwoord <i>Berend Kamphuis</i>	7
Inleiding Een ander perspectief op onderwijsvrijheid <i>Chris Hermans</i>	9
1. Gezaghebbend besturen vanuit vrijheid voor onderwijs <i>Chris Hermans, Theo van der Zee & Sandra van Groningen</i>	18
2. Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs Een onderwijspedagogisch argument <i>Gert Biesta</i>	38
3. Vrijheid van onderwijs: meer dan een recht <i>Erik Borgman</i>	59
4. Anders denken over artikel 23 van de Grondwet <i>Ernst Hirsch Ballin</i>	86
5. Kansengelijkheid en vrijheid van onderwijs Een grondwettelijk debat <i>Paul Zoontjens</i>	101
6. Toelatingsbeleid in het bijzonder onderwijs <i>Hansko Broeksteeg</i>	119
7. Respect voor de godsdienst en levensovertuiging van ouders <i>Renée van Schoonhoven</i>	136
Over de auteurs	151

Voorwoord

Berend Kamphuis

Verus wil op een positieve, constructieve en vernieuwende wijze bijdragen aan de discussie over de vrijheid van onderwijs. Deze bundel getuigt daarvan.

De vrijheid van onderwijs kent een harde kern die nooit opgegeven mag worden en die teruggaat op de wording van Nederland als natiestaat. Dat is de godsdienstvrijheid en de daarmee samenhangende gewetensvrijheid. Ouders hebben het fundamentele recht hun kinderen groot te (laten) brengen in overeenstemming met hun diepste overtuigingen. In een tijd waarin de zogenaamde mainstream van de samenleving ook in overheidsdocumenten steeds meer normatieve betekenis krijgt, is het goed te herinneren aan deze basis van onze vrijheid. Dat gezegd zijnde: de maatschappelijke context waarin deze en andere vrijheden tot uitdrukking komen, is grondig gewijzigd. Dat is een uitnodiging om de vraag te stellen hoe in déze tijd de vrijheid van onderwijs kan bijdragen aan goed onderwijs, en daardoor aan het common good.

De institutionele ordening waarbinnen de klassieke interpretatie van de vrijheid van onderwijs tot stand kwam – de pacificatie in 1917, de verzuiling die erop volgde – is voorbij. Sterker nog, instituties als zodanig zijn in de afgelopen decennia geërodeerd. Een van de gevolgen is dat grote en complexe problemen die zich dagelijks voordoen in het onderwijs, niet langer geïnterpreteerd en opgelost worden vanuit sterke gedeelde, bemiddelende kaders en concepten. Voor zover aanwezig, zijn ze verzwakt en vooral impliciet richtinggevend. Veel minder dan vroeger laat de school zich lezen als de neerslag van principiële verklaringen en ‘eeuwige’ beginselen. Veel meer wordt de oriëntatie van de school zichtbaar in het concrete handelen van docenten en leidinggevendenden in concrete situaties. Het patroon dat daarin zichtbaar wordt, toont de diepere waarden van de school, vertelt het verhaal van de school. Dat verhaal is het antwoord van de school op het appèl van de leerling, in een context van een grote diversiteit van waarden en belangen die in het geding zijn. Die complexe veelvormigheid is groot geworden. Die situatie leent zich niet voor een steeds preciezere receptuur of voor steeds verfijndere regelgeving. Ze vraagt om een stevig

kompas voor situatief handelen, om deugden in plaats van regels, om juiste houdingen in plaats van voorschriften, om beoordelingsvermogen in plaats van protocollen. Dieperliggende pedagogische en levensbeschouwelijke oriëntaties kunnen daarvoor een bedding verschaffen. Deze situatie vraagt om vrijheid, vrijheid vóór onderwijs.

De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid de toenemende openheid, onzekerheid en complexiteit in het onderwijs benaderd met een functioneel gekleurd programma. Ze dacht zo greep te krijgen of te houden. Onderwijs werd een zaak van input, throughput en output; van effectiviteit en gewenste uitkomsten. Die benadering is legitiem, maar ook eenzijdig. Bovendien stuit ze op grenzen.

- De pedagogische en levensbeschouwelijke kern van goed onderwijs laat zich niet vangen in een spreken in termen van doelen en middelen.
- De rechtsstaat leeft van in vrijheid beaamde waarden die gestalte krijgen in gemeenschappen als de school, de buurt of de kerk. Deze waarden worden van onderop gedragen. De grondwet is geen waardencatalogus die geïmplementeerd kan worden.
- Wil onderwijs werkelijk pedagogisch van karakter zijn, dan vraagt dat een vrije ruimte die niet op voorhand geclaimd of bezet wordt door andere belangen.
- Scholen voegen zich naar de ogenschijnlijk neutrale, maar zeer normatieve en richtinggevende sturing die aan de orde is. Onder de (ogenschijnlijke ?) pluriformiteit gaat grote uniformiteit schuil. Dit belemmert de zoektocht naar echt goed onderwijs.

Omdat deze functionele benadering op haar grenzen stuit, is een herwaardering van vrijheid nodig, vrijheid vóór onderwijs.

Historisch gesproken is de vrijheid van onderwijs door alle grote politiek-maatschappelijke stromingen, vanuit hun eigen principes en idealen, omarmd. Ze was niet de exclusieve lieveling van de confessionelen. De vrijheid van onderwijs was en is van iedereen. De inzet was uiteindelijk niet de eigen groep, maar de samenleving als geheel; niet het particuliere belang, maar het common good. De discussie over de vrijheid van onderwijs vraagt erom deze beweging opnieuw te maken. Die stap kan en moet opnieuw worden gezet. Met deze bundel wil Verus bijdragen aan een nieuwe en gezamenlijke stap die hiervoor nodig is. Omwille van het onderwijs: vrijheid vóór onderwijs.

Inleiding

Een ander perspectief op onderwijsvrijheid

Chris Hermans

Vrijheid van onderwijs (artikel 23) is een thema dat op veel belangstelling kan rekenen in de pers, politiek en veel organisaties in en rond het onderwijs. Waar onderwijs vrij is, gaat dit ten koste van zorg van de staat voor de kwaliteit van onderwijs (deugdelijkheid, toegankelijkheid, gelijke kansen).

Staat zorg voor goed onderwijs dan haaks op vrijheid? Dat hangt natuurlijk af van de wijze waarop vrijheid van onderwijs wordt opgevat. Vrijheid van onderwijs is een grondrecht, en elk grondrecht kent een lange geschiedenis van interpretatie vanuit de context en tijd waarin deze rechten worden gelezen en herlezen. Zo is in de afgelopen decennia het begrip ‘richting’, dat in de periode van de verzuiling werd verbonden met verschillen tussen religieuze gemeenschappen (kerken en kerkgenootschappen), losgelaten en vervangen door ‘richting-vrije planning’.¹ Kennelijk heeft deze herlezing en herinterpretatie van artikel 23 de gesignaleerde spanning tussen de aanhoudende zorg van de overheid (zie artikel 23, lid 1) en de vrijheid van onderwijs niet kunnen oplossen.

De auteurs van deze bundel doen een voorstel voor een ander perspectief op onderwijsvrijheid. Geen vrijheid *van* onderwijs maar vrijheid *voor* onderwijs. Een ander perspectief vanuit het recht van het kind dat vrij is en de vrijheid om te antwoorden op het pedagogisch appel tot persoonsvorming. Want, verrassend genoeg, is het kind de grote afwezige in artikel 23 van de Grondwet. Of, zoals Ernst Hirsch Ballin in deze bundel stelt, artikel 23 is asymmetrisch geredigeerd door de afwezigheid van het kind. Vrijheid voor onderwijs is een pleidooi voor het herstel van het recht van het kind dat vrij en verantwoordelijk is tot het openen van toekomst met en voor elkaar.

In het navolgende introduceer ik deze bundel op twee manieren. Allereerst geef ik een aantal argumenten van pedagogische, juridische,

1 Regeling van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 28 augustus 2020, nr. PO/17898051, houdende regels voor de voorzieningenplanning bij scholen in het primair onderwijs (Regeling voorzieningenplanning po 2021).

levensbeschouwelijke en bestuurlijke aard die aan dit nieuwe perspectief ten grondslag liggen. Vervolgens geef ik de inhoud van de verschillende bijdragen kort weer. Deze bijdragen zijn ook verschillend van aard: bestuurlijk, pedagogisch, levensbeschouwelijk en juridisch.

Een ander perspectief

Wat houdt vrijheid voor onderwijs in?

Vrijheid vóór onderwijs gaat in op het appel van het kind (de nieuwe generatie) tot vorming als persoon, gericht op het openen en openhouden van toekomst van goed leven met en voor elkaar in een rechtvaardige en duurzame samenleving.

Aan dit nieuwe perspectief liggen verschillende redenen ten grondslag. Ik geef deze weer in de vorm van uitspraken, die zijn ontleend aan verschillende bijdragen in deze bundel. In de bijdragen zullen ze worden toegelicht.

1. Vrijheid voor onderwijs impliceert het recht van ouders om onderwijs te kiezen voor hun kinderen dat aansluit bij hun idealen, het recht van kinderen die vrij zijn, het recht van leraren die wijzen naar toekomst en het goede leven en samenleven, en het recht van scholen om onderwijs in richten vanuit een visie op goed onderwijs.
2. Een juridische vormgeving van vrijheid voor onderwijs vraagt om een balans tussen het recht van het kind, het recht van de ouders, het recht van leraren en het recht van de aanbieder van onderwijs.
3. Vooropstaat het recht van het kind dat vrij is en recht heeft op een ongestoorde ontwikkeling als persoon (subjectwording).
4. Vrijheid voor onderwijs impliceert ook de plicht van onderwijs om zich omwille van het kind dat vrij is, te verzetten tegen agenda's die het onderwijs worden opgedrongen en waarin het kind louter als instrument wordt beschouwd door doelen en belangen die buiten het onderwijs gelegen zijn.
5. De grondrechten zoals de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst, waarborgen een

- overheidsvrije sfeer waarin burgers hun eigen leven en samenleven kunnen vormgeven.
6. Artikel 23 waarborgt de vrijheid voor onderwijs om recht te doen aan de pluriformiteit van opvattingen over goed onderwijs in de samenleving.
 7. Een juridische vormgeving en interpretatie van de Grondwet en grondrechten berust op normatieve perspectieven en interpretaties die hun basis hebben in de gelijkwaardigheid van burgers in een democratische samenleving.
 8. Vrijheid voor onderwijs is niet gericht op het burgerschap van een samenleving die al bestaat, maar een opdracht gericht op een samenleving die gewenst is.
 9. Kansengelijkheid is als principe een moreel noodzakelijke correctie op onrecht, maar geen geschikt ideaal voor een goede samenleving.
 10. Gelijke kansen en ongelijkheid zijn verbonden met een dominante gerichtheid op diploma's (meritocratie), uniformiteit in aanpak en ongelijke waardering voor verschillende capaciteiten van leerlingen. Vrijheid voor onderwijs is nodig om een balans te vinden tussen uniformiteit en maatwerk in het bieden van gelijke kansen aan leerlingen.
 11. Het onderwijzen van leerlingen ligt verankerd in de vrijheid van de leerling. Onderwijs als wijzen naar een toekomst van leven met en voor elkaar, staat haaks op indoctrinatie.
 12. Het recht van het kind om als subject in vrijheid een eigen persoonlijke, culturele en godsdienstige identiteit te ontwikkelen, is geen probleem van toegankelijkheid, maar van een gelijkwaardige behandeling van alle leerlingen en de vrijheid van het kind tot zelfbepaling.

Opzet van de bundel

Wat betekent vrijheid voor onderwijs in de weerbarstige meervoudige praktijk van besturen? De dilemma's waarvoor besturen in de dagelijkse praktijk staan, laten zich niet vangen in het dilemma dat meer vrijheid voor de bestuurder minder verantwoordelijkheid van de overheid betekent (en omgekeerd). De dilemma's waarvoor besturen staan, kennen een meervoudigheid van actoren en conflicterende opvattingen over goed onderwijs. Vrijheid voor onderwijs is nodig om

als bestuur op een gezaghebbende manier op koers te blijven van de pedagogische opdracht van onderwijs, stellen *Chris Hermans, Theo van der Zee en Sandra van Groningen* in hun bijdrage **Gezaghebbend besturen vanuit vrijheid voor onderwijs**. Deze pedagogische opdracht geeft aan onderwijs een eigen integriteit. Hoe kunnen bestuurders verantwoordelijkheid dragen voor deze integriteit? Hoe kunnen ze hun eigen integriteit bewaren in deze dilemma's? Het gezag hiervoor wordt ontleend aan de intrinsieke waarde van onderwijs, gericht op de persoonsvorming van het kind.

De auteurs presenteren verschillende casussen die een doorkijkje bieden in dilemma's en weerbarstige problemen waarvoor bestuurders staan bij hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Hoe bieden zij weerstand tegen de invloed van actoren en hun agenda's? Wat bepaalt hun koers om uit de dilemma's te komen?

In het derde deel schetsen de auteurs een agenda voor het omdenken van bestuurlijke verantwoordelijk vanuit vrijheid voor onderwijs. Daarbij formuleren ze zes thema's: moreel leiderschap, de samenleving die de school nodig heeft, intern en extern toezicht, integraal kwaliteitsbeleid, de rol van schoolleiders, en eigenaarschap van leraren.

Onderwijs en opvoeding zijn geen kwestie van een agenda, maar van een opdracht, zo stelt *Gert Biesta* in zijn bijdrage **Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs. Een onderwijspedagogisch argument**. Waar onderwijs niet louter een instrument is waarmee bepaalde agenda's uitgevoerd kunnen worden, wordt ruimte gemaakt voor de intrinsieke waarde van onderwijs. Kinderen zijn er niet om primair te worden onderworpen aan bepaalde agenda's (zoals de agenda van de kenniseconomie of van de meritocratie), maar om zelf als mens, als persoon een eigen leven te leiden. Het gaat om de vraag: wat vraagt het kind van ons? En niet: wat willen wij dat het kind doet? Deze opdracht geeft het onderwijs volgens Biesta een eigen integriteit die grenzen stelt aan wat er van het onderwijs gevraagd kan worden. Het onderwijs heeft dan ook de 'plicht om weerstand te bieden' wanneer die integriteit in gevaar komt. De integriteit van het onderwijs verbindt Biesta met de karakteristieke vorm van onderwijs als een proces van wijzen. Dit wijzen laat ruimte aan leerlingen om daar zelf iets mee te doen. In het gebaar van het wijzen is, anders gezegd, de vrijheid van de leerling verankerd.

In de conclusie stelt Biesta voor om onderwijsvrijheid als vrijheid voor onderwijs te verstaan. De kern van vrijheid van onderwijs is dat het er niet om gaat wat 'wij' allemaal met het onderwijs willen, maar begint met de vraag welk appel de nieuwe generatie op ons doet, en hoe we, met elkaar, vrijheid voor onderwijs kunnen creëren om dat appel de tijd, ruimte en aandacht te geven die het verdient.

De vrijheid van onderwijs is meer dan een juridisch recht, aldus *Erik Borgman* in **Vrijheid van onderwijs: meer dan een recht**. De samenleving leeft van bindingen aan fundamentele waarden die voorkomen dat de heersende cultuur zich in zichzelf opsluit. In het onderwijs bouwen wij aan de samenleving van de toekomst en het onderwijs moet daarom vrij zijn voor deze binding.

Borgman laat zien dat er nooit een visie op de vrijheid van onderwijs is geweest, maar dat er sprake was van een voortdurend zoeken naar een balans tussen de zorg vanuit de overheid en vrijheid vanuit het onderwijs. Hoeveel vrijheid is wenselijk en mogelijk? De Grondwet creëert wat de Onderwijsraad een 'geregelde ruimte' heeft genoemd, waarbinnen scholen en schoolbesturen autonomie toekomt binnen door de overheid gestelde kaders. Het particuliere belang moet worden ingeperkt ten gunste van een door de overheid bewaakt gemeenschappelijk belang. Het principiële belang van de onderwijsvrijheid is dat het een bres slaat in de pogingen van de overheid om via het onderwijs de toekomst vorm te geven als voortzetting van het heden. Niet de staat is de oorsprong van recht en wet, van maatschappelijke samenhang en sociale verantwoordelijkheid. Deze komt van onderaf. Het leven in lokale gemeenschappen kweekt verantwoordelijkheid voor en toewijding aan de gemeenschap. In dienst van deze gemeenschap blijkt afstemming en samenwerking met andere gemeenschappen nodig en ook daarvoor zetten mensen zich vervolgens in.

Borgman eindigt zijn bijdrage met een pleidooi voor het versterken van de vrijheid voor onderwijs. De regering dient, vanuit haar zorgplicht voor het onderwijs, de beweging in te zetten van vrijheid van onderwijs naar vrijheid ten dienste van onderwijs dat vrijmaakt.

De insteek van *Ernst Hirsch Ballin* in zijn bijdrage **Anders denken over artikel 23 van de Grondwet** is juridisch. In de huidige constitutionele en maatschappelijke orde wordt – ondanks tegenbewegingen – de

persoonlijke waardigheid van ieder mens, en ook van ieder kind, vooropgesteld. Daarom kan een constitutionele heroriëntatie voor onze tijd inzake het onderwijs het beste beginnen met de manier waarop we nu de rechten van het kind zien. Daarbij is opmerkelijk dat, hoewel artikel 23 van de Grondwet in dienst staat van het recht van kinderen op onderwijs, het woord 'leerling', 'kind' of 'student' er niet in voorkomt.

Hirsch Ballin neemt als vertrekpunt van zijn ander perspectief op artikel 23 Grondwet het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Onderwijs moet niet alleen toegankelijk zijn en de schooldiscipline 'menswaardig' (artikel 28, tweede lid IVRK), maar ook inhoudelijk gericht zijn op het kind en diens toekomst (artikel 29, eerste lid IVRK). Onderwijs is gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoon en diens talenten; op het bijbrengen van eerbied voor al wat van waarde is: de rechten van de mens en fundamentele vrijheden, de eigen culturele identiteit én andere beschavingen, en de natuurlijke omgeving. Onderwijs rust kinderen toe om in een vrije, pluriforme samenleving met anderen verbindingen aan te gaan. Kortom, de staatstaak van 'zorg' voor het onderwijs dient gericht te zijn op het recht van het kind op goed (deugdelijk, jegens de kinderen menswaardig ingericht) onderwijs. Anders denken over artikel 23 leidt volgens Ernst Hirsch Ballin tot herstel van de centrale plaats van het kind en diens ontplooiing in de interpretatie van de grondwet.

Gelijke kansen is de laatste jaren een belangrijk thema in het onderwijsbeleid, aldus *Paul Zoontjens* in zijn bijdrage **Kansengelijkheid en vrijheid van onderwijs. Een grondwettelijk debat**. Hij doet een poging om kansengelijkheid in een juridische context aan de orde te stellen. Kansengelijkheid wordt geschaard onder de sociale grondrechten, waarbij het accent doorgaans ligt op materiële gelijkheid. In het huidige onderwijssysteem is kansengelijkheid gericht op het zo hoog mogelijk eindigen in de race om het diploma, en bevordert het het streven naar een zekere vorm van meetbaarheid van resultaten. Als principe is kansengelijkheid een moreel noodzakelijke correctie op onrecht, maar het is geen geschikt ideaal voor een goede samenleving. Door de gerichtheid op diploma's creëert het verliezers en werkt het een verdiepte sociale ongelijkheid in de hand. Daarom kan gelijkekansenbeleid in het onderwijs niet zonder gelijktijdige en

effectieve aandacht voor persoonsvorming, respect voor levensvisies en burgerschapsvorming.

Zoontjens wijst daarnaast op de grens van opname van 'kansengelijkheid' in de grondwet. Een dergelijke doelstelling geeft de overheid een te sterk sturende rol. Voor de realisering van gelijke kansen is een balans vereist tussen uniformiteit en diversiteit; een balans tussen de zorg van de overheid en de verantwoordelijkheid van de school. Het bemiddelen tussen uniformiteit en diversiteit vereist bij uitstek een pedagogische en didactische benadering, waarbij de school en vooral de leraar in beeld komen. De leraar is de belangrijkste factor voor de verwezenlijking van kwalitatief goed en kansengelijk onderwijs.

Het toelatingsbeleid van scholen op een bijzondere grondslag komt voort uit artikel 23 en is al tijden bron van politieke, maatschappelijke en juridische discussie. *Hansko Broeksteeg* gaat in zijn bijdrage **Toelatingsbeleid in het bijzonder onderwijs** vanuit het perspectief van de grondrechten in op de vraag: kan het bevoegd gezag van bijzonder onderwijs leerlingen weigeren op grond van de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag van de school? Grondrechten zijn nodig om de menselijke waardigheid en autonomie te waarborgen, maar evenzeer om de pluriformiteit van de samenleving te verzekeren. Een pluriforme samenleving biedt ruimte voor minderheden met hun eigen (zelfs: eigenaardige) opvattingen, die afwijken van wat de meerderheid vindt. Indien klassieke grondrechten te zeer in het perspectief van het gelijkheidsbeginsel worden uitgeoefend, dan zal van de verzekering van de pluriformiteit van de samenleving minder terecht komen.

De politiek stuurt aan op beperking van de bevoegdheid om een toelatingsbeleid te voeren. Dat blijkt zowel uit de controverse met betrekking tot de uitspraken van minister van Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media Arie Slob over de identiteitsverklaring (2020), als uit een initiatiefwetsvoorstel van Hamer c.s. (2005) voor een verbod voor bijzondere scholen om de toelating van leerlingen te weigeren op denominatieve gronden. Onder deze insteek lijkt de opvatting te liggen dat de vrijheid van onderwijs, zoals neergelegd in artikel 23 Grondwet, een voorrecht voor christelijke minderheden zou zijn. Historisch en juridisch is dit onjuist. De vrijheid van onderwijs geldt ook voor andere vormen van onderwijs, zoals voor de algemeen-bijzondere scholen of de vrije scholen (principe van gelijkberechtiging)

en zij wil de pluriformiteit aan opvattingen over goed onderwijs mogelijk maken (onderwijs als overheidsvrije sfeer).

Broeksteeg wijst tegelijkertijd op de moeilijkheid van de toepassing van artikel 23 Grondwet. Zij beschermt (groepen van) burgers tegen al te vergaande overheidsbeïnvloeding, maar niet tegen beïnvloeding door de 'eigen' kring. Daardoor kan een onveilige situatie op school ontstaan voor leerlingen, en deze onveilige pedagogische situatie is in strijd met het recht van het kind om zich in vrijheid als persoon te vormen. Het probleem is hier, volgens Broeksteeg, echter niet het toelatingsbeleid, maar veeleer de gelijkwaardige behandeling van alle leerlingen.

Het debat over grondrechten in en rond de school wordt versmald tot enkel de vraag in welke mate de overheid door middel van wetgeving de vrijheid van onderwijs van het bevoegd gezag kan beperken dan wel moet respecteren. *Renée van Schoonhoven* laat in haar bijdrage **Respect voor de godsdienst en levensovertuiging van ouders** zien dat in deze benadering andere rechten buiten beeld blijven, namelijk die van ouders en van kinderen.

Van Schoonhoven benadert de betekenis van deze grondrechten vanuit het internationaal recht, meer in het bijzonder vanuit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens dit verdrag hebben ouders het recht dat bij de realisatie van het recht op onderwijs van het kind, hun godsdienstige of filosofische overtuiging wordt gerespecteerd. Daarbij gaat het om overtuigingen die in een democratische samenleving het respecteren waard zijn en die niet onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid. Dit recht van ouders is een verbijzondering van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en dient door de overheid te worden gerespecteerd omdat, als dit niet afdoende gebeurt, het realiseren van het recht op onderwijs van het kind niet goed mogelijk is. Wat dit recht van ouders betekent, licht Van Schoonhoven vervolgens toe aan de hand van enkele cases waarin het EHRM uitspraak deed en waarin het draaide om de vraag of en in hoeverre de overheid met het geven van bepaalde *curriculumvoorschriften* aan scholen mocht treden in dit recht van ouders.

Van Schoonhoven pleit er in het verlengde van haar betoog dan ook voor dat juist ouders zich ook uitspreken over wat hen drijft bij de schoolkeuze voor hun kinderen. Daarnaast pleit ze ervoor dat

schoolleiders en bestuurders met ouders in gesprek gaan over de waarde van het onderwijs. Deze vraag raakt ook de gedetailleerde voorschriften rond het burgerschapsonderwijs in Nederland. Maar het debat over vrijheid van onderwijs is meer dan een steekspel over louter regelruimte. Het is zaak om hierbij ook het recht van het kind op onderwijs en het recht van de ouders op onderwijs te betrekken. En volgens van Schoonhoven zijn hierbij ook de ouders zelf aan zet. Om zich bewust uit te spreken over wat hen drijft bij de schoolkeuze voor hun kind, en over het belang van de school bij het opvoeden van hun kind en diens weg naar volwassenheid.

1. Gezaghebbend besturen vanuit vrijheid voor onderwijs

Chris Hermans, Theo van der Zee & Sandra van Groningen

Introductie

Wat betekent onderwijsvrijheid vanuit bestuurlijk perspectief? Het bestuur draagt verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op zijn scholen en opleidingen. Wanneer er wordt gediscussieerd over de vrijheid van onderwijs, is de aanname algauw dat de zorg van de overheid een inperking is van de vrijheid van het bestuur, en omgekeerd. Deze aanname doet echter geen recht aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid om te zorgen voor goed onderwijs voor alle leerlingen, respectievelijk voor dit ene specifieke kind en voor de nieuwe generatie kinderen. De dilemma's waarvoor besturen in de dagelijkse praktijk staan, laten zich niet vangen in het dilemma van meer vrijheid voor de bestuurder is minder verantwoordelijkheid van de overheid.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid voltrekt zich in een meervoudig veld van actoren en agenda's. In het eerste deel van deze bijdrage schetsen we de meervoudigheid van actoren die invloed uitoefenen op het beleid van onderwijsorganisaties vanuit verschillende opvattingen en verlangens over de doelen van onderwijs. Vrijheid voor onderwijs, zo zullen wij betogen, is nodig om als bestuur het morele kompas te houden op de pedagogische opdracht van de school. Deze pedagogische opdracht formuleren we, in aansluiting bij Gert Biesta, als de integriteit van het onderwijs. Vrijheid voor onderwijs is noodzakelijk om weerstand te bieden tegen verlangens van actoren die ingaan tegen de mogelijkheden van onderwijs om recht te doen aan deze pedagogische opdracht.¹

1 Het begrip integriteit van het onderwijs wordt in deze bundel verhelderd door Gert Biesta, zie zijn bijdrage 'Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs. Een onderwijspedagogisch argument', m.n. de paragraaf 'De Integriteit van het onderwijs'.

Vervolgens presenteren we verschillende casussen die een doorkijkje geven in dilemma's en weerbarstige problemen uit de praktijk waarvoor bestuurders staan bij het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ze raken de integriteit van bestuurlijk handelen in de meervoudigheid van actoren en hun verlangens, belangen of agenda's.

In het derde deel schetsen we een agenda voor het omdenken van bestuurlijke verantwoordelijk vanuit vrijheid voor onderwijs. Daarbij formuleren we zes thema's: moreel leiderschap, de samenleving die de school nodig heeft, intern en extern toezicht, integraal kwaliteitsbeleid, de rol van schoolleiders en het eigenaarschap van docenten.

Meervoudigheid van bestuurlijke verantwoordelijkheid

Het bestuur vormt het bevoegd gezag van een onderwijsorganisatie en is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op zijn scholen en opleidingen. Dit uitgangspunt is leidend bij de vernieuwde werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs dat toeziet op de deugdelijkheid en kwaliteit van het onderwijs.² Besturen van onderwijsorganisaties blijkt in de praktijk echter een:

“(...) suboptimale, beperkt-rationele, indirecte en moeilijk beheersbare aangelegenheid te zijn en achter het ogenschijnlijk overzichtelijke en gestructureerde begrip ‘onderwijsorganisatie’ gaan gelaagde, complexe – vaak chaotische – configuraties schuil van allerlei soorten relaties en interacties tussen verschillende (groepen van) mensen – vaak hoogopgeleide professionals –, die niet zomaar rechthoekig rechtaan te besturen en te beheersen zijn. Dit alles maakt onderwijsbestuur bepaald geen sinecure.”³

2 M. Honingh, M.C. Ehren & C. van Montfort, ‘Het vernieuwde toezicht in het onderwijs. Hooggespannen verwachtingen van kwaliteitszorg, bestuurskracht en maatwerk’, *Bestuurskunde* 2018/27, nr. 4, p. 19-29.

3 E. Hooge, *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties* (rede), Tilburg: Tilburg University 2013, p. 5.