

Van burger tot gebruiker

Harm Klifman

Vooraf

Op 23 maart 2016 mocht ik een lezing houden op de eerste themabijeenkomst van RMU/GOLV, een onderwijsvakorganisatie in het reformatorische onderwijs, over 'bijzonder onderwijs, bijzonder goed'. Neen, deze titel bedoelde niet een kwaliteitsoordeel over het bijzonder onderwijs uit te spreken. Het ging om 'goed' als zelfstandig naamwoord, 'goed' als een waardevolle verworvenheid.

Dit artikel is een bewerkte versie van die lezing. De referenties naar het reformatorische onderwijs zijn er gedeeltelijk ingebleven omdat ze goed verwijzen naar waar het om te doen is; hier en daar is de lezing aangevuld. Het accent is komen te liggen op de relatie tussen onderwijspolitiek en de consequenties daarvan voor het feitelijk aanwezige scholenbestand in de Nederlandse samenleving. Dan gaat het inderdaad om bijzonder onderwijs, maar het openbaar onderwijs blijft zeker niet buiten schot!

Waar gaat het om?

Velen zetten zich in voor goed onderwijs aan de volgende generatie vanuit de overtuiging dat goed onderwijs wezenlijk is voor de vorming van jonge mensen zó dat zij later op verantwoorde wijze hun weg in het leven kunnen vinden. Velen delen het inzicht dat onderwijs en vorming zijn ingebed in een visie op hoe dat leven eruit zou moeten zien - onderwijs en opvoeding in het perspectief van een levensovertuiging, een beeld van wat 'goed' of 'verantwoordelijk' leven betekent.

Om het in de termen van de onderwijsfilosoof en pedagoog Gert Biesta te zeggen: in elke vorm van onderwijs is een amalgaam, een specifieke verdeling aanwezig van drie functies ('doeldomeinen'): kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming ('subjectificatie'). Aan dat amalgaam gaan normatieve keuzes vooraf als een antwoord op de vraag: 'waartoe onderwijzen en vormen wij kinderen?'¹



Reformatorisch onderwijs staat in een brede traditie van onderwijsrichtingen waarin normatieve keuzes consequent expliciet worden gemaakt in concrete praktijken. Reformatorisch onderwijs is daarmee een herkenbare entiteit en identiteit in een veelheid en verscheidenheid van andere identiteiten.

Die veelheid en verscheidenheid van entiteiten en identiteiten behoeft onze aandacht. Velen zullen die verscheidenheid onmiddellijk associëren met 'bijzonderheid' en met bijzonder onderwijs. En inderdaad, ik zal uitvoerig ingaan op een aantal essentiële kenmerken van bijzonder onderwijs van oudsher en op de relevantie van die kenmerken ook voor het heden en de toekomst. Maar ook het openbaar onderwijs blijft niet buiten bespreking.

Ik wil dat doen aan de hand van reflecties op mijn ervaringen als leerling, als student en als medewerker van de Besturenraad, thans Verus genaamd, waar ik van 1984 tot 2009 in verschillende functies actief

¹ Zie onder meer Gert Biesta, *Het prachtige risico van onderwijs*. Uitgeverij Phronese 2015.

was. Ook trek ik lering uit reflecties op een aantal recente adviesactiviteiten vanuit mijn huidige werk bij B&T. Ik gebruik deze reflecties om te schetsen hoe bijzonder onderwijs zich ontwikkelt en ook hoe openbaar onderwijs zich ontwikkelt en hoe we dat merken in het feitelijk aanwezige scholenbestand in een bepaalde periode. Ik wil in deze historisch getinte schets een antwoord geven op de vraag 'aan welke criteria moet het bestand van scholen in ons land voldoen in de zich voortdurend ontwikkelende samenleving?' Met andere woorden, wat kunnen we oppikken uit die reflecties dat van betekenis kan zijn voor het publieke debat over onderwijsvoorzieningen?

Waar gaat het niet om?

Het thema dat ons bezig houdt, is actueel en politiek bepaald niet onomstreden. Toch wil ik wegblijven uit het vaak zo stereotiep verlopende en ook zo snel ideologisch gekleurde debat over artikel 23 Grondwet, een artikel dat ik beschouw als een indertijd (1917, bijna 100 jaar geleden) gekozen middel om iets te realiseren, om tegemoet te komen aan toen levende behoeften onder burgers, niet als een doel op zich.

Ik zal derhalve niet rechtstreeks reageren op de voorstellen van staatssecretaris Sander Dekker voor de stichting van nieuwe scholen en zijn visie op het richtingbegrip. Ik ben er ook niet op uit om het reformatorisch onderwijs van munitie te voorzien in het actuele politieke debat dat vaak omschreven wordt als een strijd. Ik doe een stap terug, laat de actualiteit voor wat die is en doe een poging om te begrijpen *hoe dingen gaan*.

Verzuiling

Graag wil ik starten met een aantal reflecties op mijn verleden als leerling en student. Ik geef deze reflecties niet omdat ik een 'egodocument' wil maken maar omdat ik hoop dat dit verleden een herkenbaar beeld oplevert van *hoe dingen gaan* of zijn gegaan. Vooral hoop ik dat dit beeld ons helpt om uitspraken te doen over zaken die van betekenis zijn als het gaat om scholenspreiding anno nu en anno morgen.

Ik ben van '51, een *babyboomer* dus, groot geworden in de tijd van de wederopbouw. We woonden in Soestdijk, niet ver van paleis Soestdijk waar mijn vader hofkok was. Ik bezocht de [Groen van Prinstererschool](#), genoemd naar de 19^{de}-eeuwse grondlegger van de antirevolutionaire gedachte in de politiek. Daarna ging ik naar het Corderius Lyceum, nu Corderius College, genoemd naar [Mathurin Cordier](#), de leermeester van Calvijn. De namen Groen van Prinsterer en Corderius spreken voor zich. Ze *labelen* het type onderwijs en opvoeding dat in de tijd van mijn jeugd behoorde tot een van de vier zogenoemde zuilen die Nederland in sociaal opzicht compartimenteerden – de Nederlands/Amerikaanse politicoloog [Arend Lijphart](#) schreef er in 1968 een bekend geworden studie over, over die *verzuiling*². Ik groeide dus op in de protestantse zuil; ons gezin was actief in de synodaal gereformeerde kerk.



Ons alledaagse leven was behoorlijk eenduidig gestructureerd. Ik bezocht kerkelijke jeugdclubs en protestantse sportverenigingen en voor wie de naam kent: de vorig jaar overleden evangelist van In de Ruimte en grondlegger van het Evangelisch onderwijs, Herman ter Welle begon zijn evangeliserende activiteiten bij mijn ouders in de keuken. En jaarlijks was er de collecte voor de Unie School en Evangelie van Titus Gilhuis en later [Klaas de Jong](#). De laatste was daarvoor staatssecretaris van Onderwijs en daarvoor rector van het protestants-christelijke Farel College in Amersfoort.

Ik ben, kortom, opgegroeid in het geestelijk en pedagogisch sterk verkavelde Nederland uit het begin van de tweede helft van de vorige eeuw. Ik kijk er, anders dan sommigen die daar dan weer boeken over schrijven, zonder enig rancuneus gevoelens op terug. Integendeel, het was voor mij en vele van mijn vrienden, een periode van heldere en herkenbare structuren en daarin besloten geborgenheid. School – kerk – gezin, ze lagen in elkaars verlengde zonder dat daar nadrukkelijke tussenstructuren of

² Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: De Bussy, 1968.

dwarsverbanden voor nodig waren. Die waren ook niet nodig want je kwam overal dezelfde mensen tegen.

Was ik geboren en opgegroeid in een ander compartiment (het katholieke of socialistische), dan had mijn wereldbeeld van toen er anders maar vermoedelijk evenzeer eenduidig uitgezien.

Goed om nog op te merken dat er in deze periode van wederopbouw en grote maatschappelijke activiteit soms sprake was van sociale spanningen (denk aan de strijd om de eerste cao's) maar anderzijds ook van een uitgesproken status quo op heel veel domeinen, zoals het onderwijs.

Die status quo is herkenbaar terug te vinden in het aanbod van scholen in die periode: die waren



levensbeschouwelijk verkaveld (vier grote richtingen protestants-christelijk, rooms-katholiek, bijzonder neutraal/algemeen bijzonder, openbaar onderwijs, en een aantal kleinere richtingen³) maar voor het overige was de scholenstructuur zelf de weerspiegeling van de 19^{de}-eeuwse standenmaatschappij.

Ikzelf bezocht de hbs, de hogere burgerschool, anderen uit mijn omgeving gingen naar de landbouwschool, de MULO, de middelbare handelsdagschool, de ambachtsschool, de

huishoudschool – elk van deze schoolsoorten was indertijd opgericht door maatschappelijke organisaties, verbanden van burgers, niet door de overheid. Onderwijs, scholen – ze waren niet van de overheid, die bekostigde slechts, ze waren echt van burgers zoals die verenigd waren in kerken, stichtingen en verenigingen (en ik zeg dus niet: ouders; ik heb het over burgers die vaak ook ouders waren).

Ik leg er de nadruk op dat de groei van ons onderwijs in de periode voor en na de Tweede Wereldoorlog niet alleen mogelijk was doordat er veel kinderen werden verwekt, maar ook en vooral doordat de ouders van die kinderen, en met hen vele anderen, persoonlijke verantwoordelijkheid en daarmee ook risico namen voor de opvoeding, de vorming en het onderwijs aan deze kinderen. Het leverde een aanvankelijk beperkt pluriform geheel op van scholen, waarvan driekwart tot twee-derde behoorde tot de categorie *bijzonder onderwijs*: product van particulier initiatief van burgers.

Men emancipeerde in een zuil en gebruikte daarbij een scholenstructuur uit het verleden.

Je kunt deze situatie ook anders benoemen: enerzijds correspondeerde dat beperkt pluriforme beeld met de stromingen, de zuilen in de samenleving en pasten ze in de daarmee verbonden emancipatie van die zuilen, anderzijds reproduceerde de

scholenstructuur de maatschappelijke verhoudingen. Met andere woorden, onderwijs stond qua ontwikkeling min of meer stil. Daar zit iets paradoxaals in. Men emancipeerde in een zuil en gebruikte daarbij een scholenstructuur uit het verleden.

Ik heb het hier meer dan eens met leeftijdgenoten over gehad. Onze ouders, lagere en midden sociale klasse, hadden er veel voor over om ons, hun kinderen qua studie verder te laten komen dan voor hen zelf mogelijk was geweest en dat binnen de bestaande, stand-gerelateerde scholenstructuur. Ik was aan mijn vaders kant de tweede in een grote familie die ging studeren.

Dit soort idealen van ouders voor hun kinderen ('ik heb er veel voor over dat mijn kinderen het beter hebben dan ikzelf'): we herkennen dit ideaal bij veel nieuwkomers in onze samenleving.

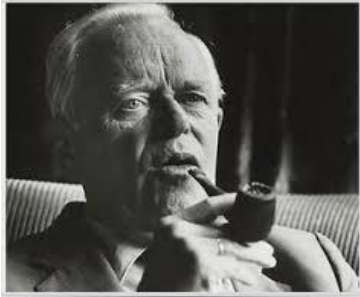
Schuivende panelen⁴

In 1970 ben ik gaan studeren, Nederlands aan de Universiteit van Amsterdam (aan de VU kon ik niet terecht met mijn vooropleiding) en een paar jaar later daarnaast filosofie aan de Vrije Universiteit. Beide universiteiten vertegenwoordigden twee werelden. Op de UvA deed ik mondeling tentamen

³ Bij 'kleine richtingen' denk ik ook aan het reformatorische onderwijs zoals dat zich vanaf 1921 onder leiding van ds. Kersten bundelde in de VGS.

⁴ Ook de titel van een bekend rapport van de PvdA uit 1987.

middeleeuwse literatuur bij Herman Pleij en volgde ik colleges moderne literatuur bij de socialist [Garnt Stuiveling](#) die lange tijd boekenrecensent was voor de toen nog socialistische omroep de VARA. Stuiveling leidde ook de studentenstaking in het eerste jaar van mijn studie. Ik was amper drie maanden student.



Tussendoor reed ik (later) naar de Vrije Universiteit om me daar onder meer te verdiepen in de reformatorische wijsbegeerte (de zogenoemde wijsbegeerte der wetsidee van Dooyeweerd en Vollenhove). Ik liep er college bij de professoren [Van Riessen](#), Troost en Van der Hoeven, echte VU-namen die mogelijk hier ook bekend zijn.



De VU en de UvA: het waren twee verschillende werelden en als filosoof in spé trek je je dan op aan het advies van de Duitse wijsgeer [Gottfried Wilhelm Leibniz](#) (1646-1716) en ga je op zoek naar het beste uit die twee werelden.

Bij de VU leerde ik te kijken naar het waarom en het waartoe van de instituties in onze samenleving, bij de UvA leerde ik dat tradities permanent in beweging en ontwikkeling moeten zijn willen ze het commitment van haar aanhangers, de binding met de achterban, niet verliezen. Het is ook een visie die een aantal jaren terug in een interessant artikel goed verwoord werd door de Nijmeegse filosoof Paul van Tongeren⁵.



Na de Maagdenhuisbezetting van mei 1969 is het beeld wel aan het kantelen en raken we al snel verzeild in een sterk gepolitiseerd Nederland. Niets is meer zeker, alles is in beweging en wordt onderwerp van politiek debat. Het is de tijd van het [kabinet Den Uyl 1973-1977](#).

Het is aan de jongere generatie, ik denk aan mijn volwassen kinderen, niet uit te leggen hoe politiek geëngageerd en enerverend die periode was. En wat de *onderwijspolitiek* betreft: het toenmalige kabinet Den Uyl is zeker niet het begin, maar wel de grote groei- en bloeiperiode van wat door de bestuurskundige Idenburg wordt genoemd: *de constructieve onderwijspolitiek, de opvolger van de distributieve onderwijspolitiek*.

Een goed moment om nader in te gaan op de betekenis van deze begrippen omdat ze van betekenis zijn voor het centrale thema in deze bijdrage: de afstemming, de *fine tuning* tussen het scholen-bestand en de wensen van en in de samenleving.

Over onderwijspolitieken

Zoals hiervoor opgemerkt, de vijftiger en zestiger jaren waren qua onderwijsontwikkeling betrekkelijk stilstaand. Idenburg⁶ spreekt hier van de periode van de *distributieve onderwijspolitiek*: tussen overheid en private onderwijsaanbieders zoals stichtingen en verenigingen, zeer overwegend bijzonder onderwijs, is er een staatsrechtelijke verhouding waarbij van overheidswege deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden worden gesteld.



Voor het openbaar onderwijs dat toen nog geheel in handen was van rijk en gemeenten, golden deze eisen en voorwaarden als wet. De overheid was redelijk zuinig met eisen en voorwaarden want had zelf

⁵ Paul van Tongeren, 'Leven van traditie' (in) Speling 48 (1996), pag. 4-10.

⁶ Ph. J. Idenburg, *Theorie van het onderwijsbeleid*. Groningen 1970.



weinig politieke ambities met onderwijs. De onderwijspolitiek was *volgend* aan de maatschappelijke ontwikkeling. De overheid als distributieve overheid is vooral een eerlijke verdeler van middelen en onderhoudt daartoe een juridische relatie met de schoolbesturen.

Dit gaat veranderen in de jaren zestig met de invoering van de Mammoetwet, een initiatief van de katholieke onderwijsminister Cals. Maar echt iets veranderen gaat er ten tijde van het kabinet Den Uyl als Van Kemenade minister van Onderwijs is en zijn plannen voor de middenschool en voor de vernieuwing van het speciaal onderwijs (toen nog buitengewoon onderwijs genoemd) ontvouwt.

Het is tegenwoordig populair om een *mission statement* te hebben, het kabinet Den Uyl had er ook een: spreiding van kennis, inkomen en macht. Onderwijs als sector diende daar een actieve bijdrage aan te leveren. Onderwijspolitiek is niet langer volgend, maar geeft mede sturing aan maatschappijontwikkeling. Dat was in elk geval de bedoeling. De periode van de *constructieve* onderwijspolitiek breekt daarmee aan.

Overigens, zo'n bepaalde onderwijspolitiek was zeker niet het speeltje van een bepaalde politieke stroming of partij maar werd breed politiek gedragen. CDA'er Deetman is er na Van Kemenade volop op doorgegaan. Veel vernieuwingsdebatten in elk van de onderwijssectoren zijn uiteindelijk door Deetman tot een afronding gebracht in nieuwe wetten voor elke sector. Misschien niet in de verstrekkende betekenis ten tijde van het heetst van de strijd, maar toch wel met echt nieuw beleid. Een grote prestatie van Deetman.

De constructieve onderwijspolitiek was van relatief korte duur (circa) 20 jaar en vooral heftig. Na de constructieve onderwijspolitiek is er behoefte aan een nieuwe visie: één die een oplossing geeft aan de overbelaste staat, één die prioriteiten stelt en daarom *selectief actief* wil zijn: dan zitten we in de periode van de kerntakendebatten ten tijde van de kabinetten Lubbers waarin we zien dat bewindslieden als Ritzen en Wallage voor onderwijs een aantal duidelijke keuzes maken waarvoor ze breed draagvlak in onderwijs en politiek verwerven.



Als ik een typering zou moeten geven van de huidige onderwijspolitiek dan denk ik toch aan termen als efficiënt en effectief, kernwoorden uit de *functionele benadering* die zo eigen is aan deze tijdgeest. Die functionele benadering is enige decennia terug door de Nederlandse filosoof [Van Peursen](#) al heel goed getypeerd⁷. Deze functionele benadering is ingebed in een sfeer van prioriteitgeving aan het individu en toepassing van het profijtbeginsel, kortom een pragmatische onderwijspolitiek met enige liberale trekjes. Ik denk ook aan de opkomende betekenis van de onderwijssociologie ('ongelijke kansen').

In het onderstaande breng ik de verschillende politieke visies in een schema in beeld.

⁷ C.A. van Peursen, *Cultuur in een stroomversnelling. Strategie van de cultuur*. 1976

| Filosofie/vormen | Distributief Tot ca 1962 | Constructief 1962 - 1982 | Selectief-actief 1982 - 1998 | Functioneel/ liberaal Na 1998 |
|------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------------|--|
| intentie | volgend | sturend | doel/middelen | kort en snel |
| wie hebben het voor het zeggen? | juristen | pedagogen | bestuurskundigen | economen tegenwoordig: sociologen |
| instrumenten | wetgeving | beleidsnota's debat | intermediaires | marktwerking sancties prestatieafspraken |
| aansturing | hoofd der school | directeur | integraal leider | bestuurder, ondernemer |
| partners | zuilen | koepels | procesmanagements | sectorraden |
| relatie | non interventie | onderhandeling | verleiden | repressief/ sanctionerend |

In de 25 jaar die ik bij de Besturenraad werkte, zag ik de verspringingen in de onderwijspolitiek, de sterk juridische *distributieve* was al passé, de sterk pedagogische *constructieve* nog volop actief, spoedig omgebouwd naar een sterk bestuurskundig georiënteerde *selectief actieve* politiek, gevolgd door de E2 onderwijspolitiek van 'efficiënt en effectief opereren' waar we nu nog in zitten. We zagen in die jaren een bonte verzameling van bewindslieden langskomen: Arie Pais, Gerard Van Leijenhorst, Ad Hermes, Ginjaar, Deetman, Ritzén, Wallage, Hermans, Adelmund, Netelenbosch, en zo nog meer. Bewindslieden van allerlei politieke kleur, allen steeds op zoek naar een goede afstemming tussen het bestaande aanbod van scholen (onderwijssoorten, opleidingen én denominaties) aan de ene kant en veranderingen in de samenleving aan de andere kant. Ik noem als voorbeeld de operatie *Toerusting en Bereikbaarheid* onder leiding van staatssecretaris Wallage die met de vier zuilaire koepelorganisaties overeenstemming bereikte over een stevige opschaling van het bestand van basisscholen op het moment dat de naoorlogse geboortegolf definitief door de basisschoolperiode heen was en er gewoon teveel kleine en dure scholen waren.

Inmiddels is de verzuilde, aan de vier onderwijskoepels gelieerde structuur vervangen door een andere structuur: die van de sectorraden, zoals de PO-raad, de VO-raad en zo verder.

Ik noem deze opeenvolgende onderwijspolitieken omdat ze enerzijds reageren op veranderingen in de samenleving en anderzijds die veranderingen ook kanaliseren. En ik vestig er de aandacht op dat deze onderwijspolitieken van langere duur waren dan één kabinetsperiode en daarmee de steeds wisselende politieke coalities overstegen.

Ter illustratie noem ik de belangrijke wijziging in de besturingsfilosofie van de overheid die minister Deetman op aangeven van bestuurskundige Roel in 't Veld in mei 1988 naar buiten bracht⁸. Deze filosofie is daadwerkelijk sturend geweest voor de herinrichting van de verhoudingen tussen het ministerie van onderwijs en de schoolbesturen. Het heeft exact tien jaar (tot op de maand nauwkeurig)

⁸ Bekend als de Nota 2000: 'De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie van het onderwijs'

geduurd voor de laatste wet (de kwaliteitswet) om dat te regelen, door de Tweede Kamer was aangenomen. We zitten dan dus in 1998.

De burger raakt uit beeld

Er gebeurden nog drie dingen, nog drie ontwikkelingen die relevant zijn voor ons thema: de afstemming van het scholenbestand op de wensen van en in de samenleving.

Allereerst de *verstatelijking* van het maatschappelijk middenveld door de vele initiatieven van de overheid, gesteund door de politiek. Je zou kunnen zeggen dat maatschappelijke organisaties, waaronder schoolbesturen, minder om zich heen keken om zich te laten aanspreken en vooral 'naar boven' keken, en dan bedoel ik niet de blik gericht op de Schepper maar op de overheid.

Als tweede: de *verbestuurlijking* van het maatschappelijk middenveld als gevolg van schaalvergrotingsprocessen. Met in het spoor hiervan: professionalisering van bestuur, van management en recentelijk: van intern toezicht. Ik las op de site van de VGS dat deze organisatie tot in de zeventiger jaren geheel dreef op vrijwilligers. De eerste bureamedewerker werd in 1976 aangesteld.

Als derde: de *ontzuiling* van de samenleving. Deze gaat gepaard met toenemende culturele differentiatie en de daaraan verbonden behoefte aan nieuwe integratiemechanismen. Ten tijde van de verzuiling werd de samenhang overeind gehouden door koepeloverleg op het hoogste niveau. Met het afkalven daarvan werden nieuwe integratiemechanismen nodig. Denk voor wat betreft onderwijs aan de invoering van basiscurricula in de vorm van eindtermen, kerndoelen en examenprogramma's. Dit alles trouwens in Europees verband. De Vlaamse pedagogen Wielemans en Standaert hebben dat duidelijk aangetoond.



Deze ontwikkelingen eerste helft van de 20^{ste} 1920 – 1970 waarin het beheer maar ook de zorg onderwijs) in handen was Voor wat betreft het schoolverenigingen, voor wat betreft het katholiek erf waren dat de ouderverenigingen en zo verder. Bestuur en beheer en direct belanghebbenden vielen grotendeels samen. Ouders⁹/burgers waren deel van de bestuurlijke kant van het onderwijs.

De burger en diens behoefte om zich te verbinden met anderen gelet op een gemeenschappelijk belang, lijkt definitief uit beeld.

staan haaks op de situatie in de eeuw, met name in de periode onderwijs (het bestuur, het voor de kwaliteit van dat van burgers en hun organisaties. protestantse erf waren dat de

Men zou de processen van verstatelijking en verbestuurlijking kunnen duiden als: een beweging weg van de mondige, zichzelf organiserende en verantwoordelijkheid en daarmee risico nemende burger, richting een initiërende overheid die akkoorden aangaat met representatieve organisaties: het gaat in die akkoorden om de realisering van politieke doelstellingen, door schoolbestuurders en sectororganisaties geadopteerd in ruil voor wat nu heet prestatieboxen en andere *incentives*.

Tegelijkertijd blijft er de vraag naar de grens van die verbestuurlijking, naar de grens van de bestuurlijke schaalvergroting en naar het behoud van de menselijke maat, ook in het onderwijs. De burger en diens behoefte om zich te verbinden met anderen gelet op een gemeenschappelijk belang, lijkt definitief uit beeld.

Burger wordt gebruiker

We zien veel politieke aandacht voor de belangen van ouders, leerlingen en studenten als *gebruikers* van onderwijs, en dus niet aandacht voor burgers en hun verbanden als *aanbieders* van onderwijs. En aldus zien we de opkomst van de fusietoets en intensivering van medezeggenschapsorganen en –procedures. De onlangs aangenomen [Wet versterking bestuurskracht](#) is hier een goed voorbeeld van. Ook die wet voorziet in een vergroting van de betrokkenheid van inspraakorganen bij het bestuur en interne toezicht

⁹ Anders gezegd: de ouderorganisaties in het onderwijs als behartigers van de belangen van ouders naast die van besturen zijn van betrekkelijk recent datum (circa 1987) en inmiddels ook al weer geslonken tot een minimum.

in onderwijsorganisaties. Het is een begrijpelijke poging tot een eigentijds antwoord op de vraag: hoe zorgen we dat onderwijs blijft steunen op betrokkenheid van ouders en op draagvlak in de samenleving. Hoe vinden we het midden tussen recht doen aan verscheidenheid en oog houden voor gemeenschappelijkheid?

De vraag is: hoe geven we op eigentijdse wijze vorm aan een goede match tussen het scholenbestand aan de ene kant en de wensen van ouders/burgers en de samenleving als geheel aan de andere kant.

Ik teken hierbij nogmaals aan dat het reformatorisch onderwijs in de turbulentie van de wisselende onderwijspolitieken en tijdens het voltrekken van de genoemde macroprocessen als verstatelijking en verbestuurlijking zijn eigenheid heeft weten te behouden. De herkenbaarheid van de identiteit van deze *niche* in ons bestel heeft er niet onder geleden. Dat is een compliment waard want die identiteit is niet afhankelijk

van de wettelijke context maar van de innerlijke kracht van de richting zelf.



Bij de herdenking van 75 jaar onderwijspacificatie in 1992 in de Domkerk in Utrecht opende de voormalige staatssecretaris van onderwijs Klaas de Jong zijn rede met de woorden 'wij zijn een land van minderheden'. De kracht van de democratie is niet dat de meerderheid besluit maar dat minderheden zich gekend weten. Niet 'eenheid in verscheidenheid' maar: er dient een balans te zijn tussen 'eenheid en verscheidenheid'.

Er is nog een *vierde* proces belangrijk, naast *verstatelijking*, *verbestuurlijking* en *ontzuiling* als gevolg van secularisatie: de uitholling of misschien moet ik zeggen: de *geleidelijke verdamping* van het principiële, grondwettelijk verankerde *onderscheid* tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs. Ik doel niet op de zoveelste aanslag op de vrijheid van onderwijs, ik denk hier vooral de andere kant op: aan de verbijzondering van het openbaar onderwijs. Deze is nog niet ten volle gerealiseerd maar veel scheelt het niet meer. De lijntjes die er nu nog zijn tussen de besturen van stichtingen voor openbaar onderwijs en de gemeente, worden in veel situaties door beide kanten steeds vaker beleefd als pro forma. De gemeenteraad gaat sinds oktober 2013 niet meer over het opheffen van openbare basisscholen. En wat het goede beheer van het openbaar onderwijs betreft zal de nieuwe werkwijze van de inspectie en accountdienst in combinatie met de ministeriële bevoegdheden uit de [Wet goed onderwijs goed bestuur](#) meer betekenis hebben dan de nu nog formele goedkeuring van de begroting van het openbaar onderwijs door de gemeenteraad. Nogmaals, het openbaar onderwijs verbijzondert en als het openbaar onderwijs bijzonder is, is alle onderwijs bijzonder en is alle onderwijs dus weer gewoon: onderwijs.

Relevante waarden

Is dat erg? Hoezo zou het erg moeten zijn? Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs is indertijd bedoeld als een oplossing om verschil te maken tussen onderwijs geïnitieerd door burgers conform hun wensen en mogelijk gemaakt door de overheid op basis van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden enerzijds, en onderwijs in stand gehouden door overheden voor burgers die zich niet konden, wilden of mochten verbinden met de andere categorie. De vraag is niet of deze oplossing al dan niet onaantastbaar is, de vraag is: hoe geven we op eigentijdse wijze vorm aan een goede match tussen het scholenbestand aan de ene kant en de wensen van ouders/burgers en de samenleving als geheel aan de andere kant? Uitspraken die helpen bij die afstemming, het benoemen van de achterliggende *waarden* – dáár zou het over moeten gaan. Ik noem:

- Het *eigenaarschap* van onderwijs (hoe onduidelijk de precieze betekenis van dit woord ook is).
- Gezamenlijke *verantwoordelijkheid* van gelijkgestemden en belanghebbenden zoals ouders, burgers en hun organisaties voor de vorming en opvoeding van jongeren conform hun overtuigingen ook als dat overtuigingen van een minderheid zijn.
- De instandhouding van een scholenbestand dat recht doet aan in de samenleving actueel levende *verschillen* in opvatting over hoe die vorming en opvoeding er uit zou moeten zien.

Ik voeg nog een dimensie toe. Ik vraag niet alleen aandacht voor achterliggende waarden die in de historie relevant zijn gebleken, ook voor wat zich feitelijk voordoet.

Natuurlijk weet ik van het verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs zoals beschreven in artikel 23 van de Grondwet. Maar waar het me nu vervolgens om te doen is, is te bezien wat er *feitelijk* gebeurt in het handelen van besturen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs en wat dit betekent voor het scholenbestand.

Omgaan met krimp: bestuurlijk verantwoordelijkheid nemen

Het geleidelijk verdampen van het van oudsher principiële verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs is niet alleen juridisch van aard maar is ook zichtbaar in een aantal adviesopdrachten die ik de laatste jaren als adviseur bij B&T uitvoerde. Zo zag ik bestuurders over de richtingen heen plannen



ontwikkelen om samen het hoofd te bieden aan demografische krimp in hun overlappende voedingsgebieden. Bestuurders van verschillende richtingen zoeken elkaar op omdat ze onderkennen dat ze een gemeenschappelijk probleem hebben en op elkaar zijn aangewezen als ze iets willen betekenen voor hun voedingsgebied, gelet op de grote veranderingen die daarin plaatsvinden. Kijk naar Zeeland, kijk naar Noord-Groningen, kijk naar de kop van Noord-Holland of naar andere krimpgebieden: bestuurders hebben elkaar nodig om samen te voorzien in een duurzaam levensvatbaar en krachtig netwerk van scholen.

Uitgaande van criteria als behoud van keuzevrijheid voor ouders (dus behoud van diversiteit van denominatie), goede bereikbaarheid van scholen en eisen van minimale schoolomvang gelet op eisen van kwaliteit, begeleidde ik verschillende bestuurlijke samenwerkingsprojecten. In deze projecten merkte ik dat niet alleen de bestuurders en toezichthouders, maar ook de schoolleiders hun best deden om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de opvattingen en belangen van ouders en lokale gemeenschappen, ook als het gaat om denominatieve verschillen, tradities en wensen.

Als ik terugblik op deze processen van 'het hoofd bieden aan krimp' dan merk ik dat ik mij in toenemende mate ben gaan ergeren aan de meer dan gebrekkige ondersteuning vanuit wetgeving. Het is gênant om te moeten constateren dat het aantal officiële samenwerkingsscholen nog niet gelijk is aan het aantal vingers van één hand. Het is verkeerd dat bestuurders in toenemende mate hun toevlucht zoeken in informele samenwerkingsscholen en afspraken moeten maken over het uitruilen van scholen waarbij de identiteit van de afzonderlijke scholen overigens steeds wordt bepaald in nauwe samenspraak met de ouders. En echt, het is niet goed als integere bestuurders die adequaat willen reageren op ontwikkelingen in hun voedingsgebied en die daarbij rekening willen houden met identiteitswensen van ouders, moeten uitwijken naar schijnoplossingen omdat er politieke impasses zijn die verhinderen dat het scholenbestand opnieuw in rapport wordt gebracht met de actualiteit. Dat is niet goed. Dat moet je zo niet willen. Het stelt de bestuurders voor de situatie dat ze persoonlijk risico's moeten nemen omdat de wetgeving die hun bestaan eertijds mogelijk maakte hen nu belemmert om vanuit dezelfde overtuiging dezelfde dingen te doen, zij het in een andere vorm.



Het stelt bestuurders voor de situatie dat ze persoonlijk risico's moeten nemen omdat de wetgeving die hun bestaan eertijds mogelijk maakte hen nu belemmert om vanuit dezelfde overtuiging dezelfde dingen te doen, zij het in een andere vorm.

In aanvulling hierop: ik mocht ergens in het midden van het land gesprekken leiden van vertegenwoordigers van drie denominaties: rk, oo en pc: bestuurders, toezichthouders, schoolleiders, gmr-leden. We gingen in deze gesprekken op zoek naar onze overeenkomsten en verschillen in identiteit, de brede identiteit wel te verstaan: pedagogisch, onderwijskundig, levensbeschouwelijk. Ik was verrast door de grote overeenstemming over de breed gedragen pedagogische

opdracht van elke school: daarin was steeds plaats voor de betekenis van godsdienst en levensbeschouwing voor de opvoeding en vorming van jonge mensen tot volwaardige menswording. En daar waar ouders dit in de gezinnen niet meer aan hun kinderen mee kunnen geven, om welke reden dan ook, wilden de scholen hen hierin voorgaan. Waar de eenheid van school – kerk – gezin uit mijn jeugd volledig uit beeld is, is er nu soms alleen nog de school die haar opvoedende taak breed opvat en weet dat onderwijs een amalgaan is van socialisatie, kwalificatie en persoonsvorming en dat aan dat amalgaan normatieve keuzes vooraf gaan, gebaseerd op godsdienstige en levensbeschouwelijke overwegingen.

Begrippen als actieve of passieve neutraliteit in het openbaar onderwijs verliezen tegen deze achtergrond hun betekenis. Op dezelfde wijze zien we in het levensbeschouwelijke bijzonder onderwijs dat godsdienstige identiteit weliswaar een kenmerk is van scholen en schoolteams maar in de praktijk qua identificatiemodel voor leerlingen steeds meer leerkracht- of docentgebonden is geworden. Authenticiteit speelt hierin een grote rol. Ik beschouw dit als een gegeven, niet als een verlies.

Nieuwe maatschappelijke vragen leiden tot richtingoverschrijdend gedrag

Het voorgaande maakt duidelijk: enerzijds is sprake van een verbijzondering van het openbaar onderwijs, anderzijds zou je kunnen spreken van een neutralisering van het bijzonder onderwijs, hoewel dat niet geldt voor alle vormen van bijzonder onderwijs. Niet alleen juridisch, ook materieel zijn de grenzen tussen openbaar en bijzonder onderwijs niet meer zoals ze waren toen ze werden getrokken. Onze samenleving is veranderd, demografisch, cultureel, godsdienstig, levensbeschouwelijk, sociaal, noem maar op. In het spoor hiervan hebben opeenvolgende onderwijspolitieken het relatiepatroon tussen overheid en samenleving, tussen ministerie en scholen drastisch gewijzigd. Scholen staan opnieuw voor grote maatschappelijke opgaven die vaak niet langer geduid kunnen worden in termen van enkelvoudige identiteit. Ik denk aan de opvang van zorgleerlingen, aan integratie en cohesie in de samenleving, aan de opvang van vluchtelingen, aan het voorkomen van een tweedeling in de samenleving.

Nog onlangs was ik op een openbare school voor voortgezet onderwijs waarvan een kwart tot een derde van de leerlingen niet bij hun ouders woont maar bij opa en oma of bij een broer of tante. Het is zelfs heroïsch te noemen zoals deze school zijn verantwoordelijkheid neemt voor het welbevinden van deze leerlingen. En een paar maanden terug hielp ik een bestuurder in het christelijk onderwijs in een grote stad bij het zoeken naar de juiste formuleringen om een nieuw schoolconcept te verwoorden waarin leerlingen gevormd worden om om te gaan met alle verschillen onder leerlingen uit 80 nationaliteiten.

Anders gezegd: er is veel veranderd en steeds is het nodig om te herijken of het scholenbestand zoals dat er feitelijk is, ook daadwerkelijk in staat is om te reageren op de behoeften van leerlingen en de wensen van hun ouders.

Scholen staan opnieuw voor grote maatschappelijke opgaven die vaak niet langer geduid kunnen worden in termen van enkelvoudige identiteit. Ik denk aan de opvang van zorgleerlingen, aan integratie en cohesie in de samenleving, aan de opvang van vluchtelingen, aan het voorkomen van een tweedeling in de samenleving.

Daar waar de wetgever door politieke omstandigheden niet in staat is tot vernieuwing van de randvoorwaarden voor scholen, nemen anderen het initiatief:

= bestuurders die elkaar opzoeken om gedeelde problemen pragmatisch, via informele samenwerkingsscholen, op te lossen.

= En daar waar bestaande aanbieders van onderwijs onvoldoende reageren op nieuwe wensen en behoeften is er aanleiding voor burgerinitiatieven zoals in Amsterdam, die nieuwe schoolconcepten creëren.

Is daar iets op tegen? Neen, natuurlijk niet. Hoewel het lijkt dat onderwijs zijn verbintenis met de burger grotendeels heeft verloren of heeft ingeruild voor een ander soort relatie (die van een aanbieder op de markt van diensten aan *klanten*), daar duikt opeens diezelfde burger weer op die hier geen genoegen mee neemt en verantwoordelijkheid wil blijven dragen voor de vorming en opvoeding van de nieuwe generatie.

Bijdrage reformatorisch onderwijs

In dit veranderde landschap staat het reformatorische onderwijs als krachtig fenomeen waaraan de traditionele en historisch kenmerkende eigenschappen van ons onderwijsbestel goed zichtbaar zijn. Ik denk aan:

- Het bestuurlijke draagvlak van de scholen onder ouders, andere betrokkenen en kerken.
- De pedagogische afstemming tussen school, kerk en gezin als het gaat om de godsdienstige en levensbeschouwelijke dimensies van de vorming en opvoeding van jonge mensen (denk aan socialisatie en identiteitsvorming uit het amalgaan)
- Het gevoel van eigenaarschap dat hier aan ten grondslag ligt.
- Dat alles als voldoende voorwaarde om te komen tot goede, vaak zelfs tot uitstekende kwaliteit van het onderwijs.

Alleen al om deze redenen is er geen enkele aanleiding om maar te twijfelen aan het bestaansrecht van het reformatorische onderwijs. Sterker nog, het reformatorische onderwijs beschikt over een grote innerlijke kracht en heeft veel in huis dat ook voor anderen van waarde is. Ik nodig het reformatorische onderwijs uit om deze kwaliteiten niet alleen in eigen kring 'uit te venten', maar ook breder bekendheid te geven. Ik merk dat het reformatorisch onderwijs daar ook mee bezig is. Onlangs ontving ik van Pieter Moens het boekje *Er is perspectief! De rol van christenen in de participatiesamenleving*. Een mooi document met sprekende voorbeelden van maatschappelijke verbondenheid.

Ik heb in het voorgaande geprobeerd te kijken naar het feitelijke scholenbestand en de correspondentie van dit bestand met veranderingen in de samenleving, naar het historische gegeven dat dit bestand een afspiegeling was van de samenleving maar dat daar steeds beweging in zit leidend tot nieuwe afstemmingen.

Belangrijk element hierin is: draagvlak voor onderwijs, steun van ouders en anderen, steun van burgers want onderwijs is niet van en voor ouders en hun kinderen alleen, onderwijs is van en voor ons allemaal.

Bestaande structuren zijn niet altijd voldoende vernieuwende structuren. Waar burgers komen tot zinvolle initiatieven zouden zij steun mogen verwachten en mogelijk hulp van bestaande organisaties die langs dezelfde weg en vanuit dezelfde behoefte zijn ontstaan. Hier ligt een uitnodiging aan het reformatorisch onderwijs.

En niet alleen aan hen.

