

Motto 'School aan de ouders' echt waarmaken

CLÉMENCE ROSS EN

WIM VAN DE CAMP

De tijd is gekomen om het stof af te blazen van de al te juridische uitleg in het CDA van de vrijheid van onderwijs. Kern van de onderwijsvrijheid is 'de school aan de ouders'. De auteurs pleiten daarom onder andere voor verruiming van het begrip richting, meer ouders in het schoolbestuur (als bekostigingsvoorwaarde) en beschouwen 'van kleur verschieten' als mogelijkheid.

De positie en invloed van ouders op het onderwijs van hun kinderen staat breed in de maatschappelijke belangstelling. Ouders kiezen een school op grond van verschillende motieven waarvan de (levensbeschouwelijke) richting van de school er één is. Ook andere kwaliteitskenmerken spelen een rol. Nadat ouders de 'beste' school voor hun kind gevonden hebben, willen velen bij het onderwijs aan hun kind betrokken zijn en invloed uitoefenen op het reilen en zeilen van de school.

In deze bijdrage wordt ingegaan op de relatie tussen ouders en school en worden concrete voorstellen gedaan om de invloed én verantwoordelijkheid van ouders te versterken. Eerst wordt aandacht besteed aan de relatie tussen 'thuis en school'. Vervolgens worden de wezenlijke kenmerken van het Nederlandse duale onderwijsbestel beschreven. Daarna worden enkele maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die van invloed zijn op de veranderende positie van de ouders in de school. Tenslotte volgen enkele concrete voorstellen die ertoe bijdragen de inbreng van ouders in de school te versterken. Voor alle duidelijkheid: in het kader van dit artikel wordt ingegaan op de invloed van ouders bij het primair en voortgezet onderwijs.

Thuis en school

Onderwijs en opvoeding zijn nauw met elkaar verbonden. Ouders zijn in de visie van het CDA eerst en vooral verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Vanuit die verantwoordelijkheid kiezen ouders een school. Daar wordt naast



CLÉMENCE ROSS



WIM VAN DE CAMP

het geven van onderwijs ook opgevoed. Ouders hopen natuurlijk dat waarden die zij thuis aan hun kinderen meegeven op school versterkt worden. Onderwijs en opvoeding liggen in elkaars verlengde. Luisterend naar ouders hoor je verschillende wensen voor wat betreft de inbreng in de school. Eerst en vooral willen ouders natuurlijk dat hun kind met plezier naar school gaat, zich er veilig voelt en uitgedaagd wordt om zijn of haar talenten te ontplooien. Ouders hebben duidelijke opvattingen over de kwaliteit van het onderwijs en wat aan kinderen wordt meegegeven. In praktische termen vertaald willen ouders bijvoorbeeld dat er niet te veel verschillende docenten voor de klas staan, dat eventuele opvoedingsproblemen serieus genomen worden, dat hun kinderen met moderne computers leren werken. Het is een greep uit de vele wensen.

De huidige wet- en regelgeving biedt ouders diverse mogelijkheden voor betrokkenheid. Ouderparticipatie kent een groot aantal vormen. Deelname aan schoolactiviteiten, ouderavonden, de oudergeleding in de medezeggenschapsraad. Veelal hebben ouders ook zitting in het schoolbestuur. De mogelijkheden voor ouders om invloed te kunnen uitoefenen zijn echter niet voldoende.

Het Nederlands duaal onderwijsbestel

Zonder de gehele schoolstrijd te willen beschrijven, zijn een aantal historische noties relevant in de zoektocht naar een duidelijker invloed van ouders in het onderwijs. Ons onderwijsbestel is uniek. Rond de eeuwwisseling is de vrijheid van onderwijs bevochten. In artikel 23 van de Grondwet is deze vrijheid vastgelegd; hetgeen betekent dat Nederland zowel openbaar als bijzonder onderwijs kent. Het openbaar onderwijs kenmerkt zich door een algemene toegankelijkheid, onderwijs wordt er gegeven met respect voor ieders godsdienst en levensovertuiging, er is een overheersende overheidsinvloed en het onderwijs wordt bij de wet geregeld.¹ Het bijzonder onderwijs kenmerkt zich door een privaatrechtelijke rechtspersoon die uitgaat van een maatschappelijk verband waar ouders en anderen zich organiseren, in staat te stellen om onderwijs volgens een bepaalde richting te organiseren. De overheid dient zich bij het bijzonder onderwijs terughoudend op te stellen ten aanzien van de inhoud en stelt slechts deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Ook geldt voor het bijzonder onderwijs de vrijheid van schoolbesturen om docenten te benoemen overeenkomstig de in de statuten vastgelegde levensovertuiging.

De vrijheid van richting, stichting en inrichting is de uitwerking van de vrijheid van onderwijs. In 1920 is de schoolstrijd met de financiële gelijkstelling tot een afronding gekomen. Sindsdien hebben ouders het recht scholen te stichten die afdoende bekostigd worden als voldaan is aan deugdelijkheidseisen en bekosti-

✎ De mogelijkheden voor ouders om invloed te kunnen uitoefenen zijn niet voldoende.

gingsvoorwaarden. Dankzij de vrijheid van onderwijs zijn scholen gesticht vanuit verschillende godsdienst- of levensovertuigingen. Het huidige scholenbestand bestaat naast openbaar uit protestants-christelijk, rooms-katholiek en algemeen bijzonder onderwijs. Daarnaast bestaan er een aantal kleinere door de overheid erkende richtingen op grond waarvan scholen gesticht worden.²

Kern van de onderwijsvrijheid is 'de school aan de ouders'. Met andere woorden: als een groep ouders een school wil oprichten overeenkomstig gemeenschappelijk gedragen opvattingen, dienen zij daartoe in de gelegenheid gesteld te worden. Dit is de vaste waarde die als een rode draad door de onderwijsgeschiedenis loopt. Ouders zijn het startpunt; de richting is een uitvloeisel van de wensen van de ouders en de gemeenschappelijk beleefde maatschappelijke behoefte.

Duidelijk is dat het begrip richting sterk werd gerelateerd aan een godsdienst of levensovertuiging. Na 1920 heeft een grote mate van institutionalisering plaatsgevonden. Het begrip 'bevoegd gezag' - als nadere omschrijving van de functie schoolbestuur - kreeg vorm, al of niet met participerende ouders. Inmiddels is algemeen erkend dat het bevoegd gezag de drager is van de vrijheid van onderwijs. Een institutionalisering die mede verder vorm gaf aan de emancipatie, veelal onder invloed van kerken en andere maatschappelijke organisaties.³

In de afgelopen decennia is derhalve in de juridische uitwerking van de vrijheid van onderwijs veel zorg besteed aan het instrumentarium behorende bij de vrijheid van stichting, richting en inrichting. Deze benadering is zeer waardevol geweest om zo het precaire evenwicht tussen openbaar en bijzonder onderwijs in stand te houden en de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving ook in het onderwijsbestel blijvend tot uitdrukking te brengen. Nu, bijna honderd jaar later, moeten we echter tevens constateren dat de gerichtheid op het juridische instrumentarium ons wel eens heeft afgeleid van de oorspronkelijke vrijheid van onderwijs waar ouders een centrale rol innemen. Uiteindelijk gaat het in de christen-democratische visie niet om het instandhouden van gevestigde belangen maar om de vaste waarde, de vrijheid van onderwijs, te bewerkstelligen.

✎ **De gerichtheid op het juridische instrumentarium heeft afgeleid van de oorspronkelijke vrijheid van onderwijs waar ouders een centrale rol innemen.**

Een betrokken samenleving

Uit het voorgaande blijkt dat de onderwijspolitiek van het CDA gekenmerkt werd door een sterk juridische inslag. Daar was ook alle reden voor. De gelijkberechtiging van het bijzonder onderwijs moest bevochten worden en daarmee de emancipatie van de 'Kleine luyden', Rooms Katholieken daarbij inbegrepen.

Maar tijden veranderen. De tijd van de talrijke schoolstichtingen is voorbij. Het aantal richtingen is sterk uitgebreid, waarbij vervolgens het begrip richting ter discussie is gesteld.⁴ Wij zijn in een tijdbeeld van consolidatie terechtgekomen. Ondertussen zijn de ouders tot kritische, zelfdenkende burgers geëmancipeerd.

Zij hebben veelal expliciete opvattingen over onderwijs en opvoeding. Daarnaast stellen zij allerlei eisen aan de school.

Het CDA wil deze burgers meer bij hun school betrekken en hen daar verantwoordelijkheid in geven. Ouders kunnen zich niet enkel als consumenten opstellen. Voorts speelt het feit dat Nederland thans een multiculturele samenleving is. Zeker bij allochtone ouders verdient de participatie van ouders veel meer aandacht. Deze ouders maken nog een te scherp onderscheid tussen opvoeding (gezin) en onderwijs (school). Wij zien die duidelijk in elkaars verlengde liggen. Juist ook deze ouders dienen verantwoordelijkheid voor de school te nemen. Dit zal de integratie bevorderen en hen meer inzicht geven in de Nederlandse samenleving, wat latere maatschappelijke problemen kan voorkomen.

Maatschappij in beweging

Ouders van nu kiezen een school op grond van gevarieerdere motieven dan in het verleden. Kwaliteit van het onderwijs, het pedagogisch klimaat, identiteit, voorzieningen zoals naschoolse opvang; het zijn allemaal onderdelen die in het wegingsproces betrokken worden. De ontzuiling heeft ook gevolgen voor de discussie over het onderwijsbestel. De godsdienst of levensovertuiging (richting) is voor velen minder doorslaggevend geworden in de keuze van de school, terwijl de pedagogische identiteit van de school zwaarder weegt.

Ook de schaalvergroting in het primair en voortgezet onderwijs is van invloed. Schoolbesturen beheren steeds meer scholen waardoor de afstand tussen de individuele school en het bevoegd gezag groter is geworden. Gevolg voor ouders is een minder directe invloed van het schoolbestuur op het onderwijs in de individuele school. Grote schoolbesturen besturen op afstand en houden zich vooral met beheersvraagstukken bezig. Het huidige scholenbestand is gebaseerd op stromingen die historisch sterk in de Nederlandse samenleving vertegenwoordigd zijn. Inmiddels is er gelet op ontwikkelingen als secularisatie, individualisering en migratie sprake van een toenemende pluriformiteit. In de Haagse Schilderswijk zijn katholieke scholen waar een meerderheid aan moslimleerlingen de school bevolkt. Hoe in deze situaties om te gaan met de identiteit van het onderwijs en de invloed van de ouders op de grondslag van de school?

Gelet op de historie van ons onderwijsbestel zijn enkele kanttekeningen relevant. Aan het openbaar onderwijs wordt de eis gesteld (door de Grondwet) dat er sprake is van een overheersende overheidsinvloed. Met andere woorden: ouders kunnen invloed uitoefenen, maar de overheersende invloed komt van de overheid. Ten aanzien van het bijzonder onderwijs herhalen wij een eerdere vaststelling: de schoolbesturen, bevoegde gezagen zijn de dragers van de vrijheid van onderwijs. Deze klassieke interpretatie van de vrijheid van onderwijs is in deze tijd hoogst actueel en wordt ook door het verenigingsrecht gestaafd.

✎ **Eénderde vertegenwoordiging van ouders in het schoolbestuur zou een bekostigingsvoorwaarde van de overheid kunnen zijn.**

Bevoegde gezagen leggen de grondslag van de school vast en hebben de bevoegdheid om de grondslag, indien gewenst, te wijzigen. De overheid stelt tot nog toe geen regels aan de samenstelling van het schoolbestuur. Deze bijdrage gaat echter over de invloed van ouders op het onderwijs van hun kinderen. Het is dan ook de vraag in hoeverre, gelet op de voorwaarde van het openbaar onderwijs om overheersende overheidsinvloed te behouden en het bijzonder onderwijs waarbij het bevoegde gezag drager is van de vrijheid van onderwijs, ouders invloed op de grondslag van de school kunnen uitoefenen. De overheid mag geen stelling nemen over een gewenste richting of identiteit. De overheid dient slechts condities te scheppen die ouders in staat stellen onderwijs te organiseren dat voorziet in de maatschappelijke behoefte en tegelijkertijd voldoet aan de eisen zoals hierboven geformuleerd.

Nieuwe wegen

Voortbouwend op de vaste waarde, namelijk de vrijheid van onderwijs en het recht van ouders om overeenkomstig gemeenschappelijke gedragen opvattingen een school te stichten, pleiten wij voor het versterken van de invloed van ouders. De overheid dient meer recht te doen aan de positie van de ouders.

Richtingenbegrip

In het voorgaande hebben wij de geschiedenis van het begrip richting omschreven. Inmiddels blijken pedagogisch-didactische opvattingen voor veel ouders een steeds belangrijker schoolkeuzemotief te worden. Verruiming van het begrip richting en het mogelijk maken van schoolstichting op pedagogische grondslag is dan ook gewenst. Al eerder heeft oud-collega Alis Koekkoek deze verruiming bepleit bij de bespreking in de Kamer van de beleidsnotitie 'Aanpassing scholenbestand'. Tijdens het overleg somde Koekkoek ook een aantal andere maatregelen op die nodig zijn om ouders meer zeggenschap over de grondslag van de school te geven, namelijk:

1. Geleidelijke verlaging van de minimumstichtingsnorm op basis van leerlingdichtheid.
2. Handhaving van de lagere opheffingsnormen voor de laatste school van een richting.
3. Bij verplaatsing, omzetting of kleurverandering behoeft slechts aan de opheffingsnorm te zijn voldaan (en niet aan de stichtingsnorm).
4. Scholen moeten duidelijk zijn over hun identiteit.
5. De medezeggenschapsraad krijgt instemmingsrecht bij verandering van de grondslag van de school.

In onze benadering gaan wij er vanuit dat ook de op een levensbeschouwing of godsdienst gebaseerde 'klassieke' richtingen blijven bestaan. Want hoe dan ook, identiteit heeft organisatorische dragers nodig die in zekere zin gereguleerd worden, omdat met onderwijs een zo gewichtig publiek belang is gediend dat de overheid hier ons inziens regelgevend moet optreden.

Ouders en school als partners

Schoolbesturen kunnen er voor kiezen om leerlingen toe te laten nadat zij de ouders geïnformeerd hebben over wat de grondslag van de school inhoudt en de wijze waarop de identiteit van het onderwijs in de school in praktijk wordt gebracht. Als ouders dan kiezen voor deze school mag van hen verwacht worden dat zij de grondslag van de school respecteren. Hetzelfde geldt voor de pedagogische werkwijze, de hoogte van het schoolgeld en dergelijke. Ouders behoren na dit 'commitment' alle rechten te krijgen waaronder de mogelijkheid lid te worden van het schoolbestuur.⁶ Met andere woorden: kinderen toelaten is ouders toelaten. Respect voor de grondslag van de school is immers uitgesproken. Dit is een *faire* benadering: ouders worden geïnformeerd over de inhoud en identiteit van het onderwijs en maken op grond van deze informatie een keuze.

De invloed van ouders op de grondslag van de school kan mede versterkt worden door een aantal zetels (bijvoorbeeld éénderde) in het schoolbestuur te reserveren voor ouders. Ook in andere sectoren is het belang van de gebruiker in bestuurlijke zin geregeld. In de Raad van Toezicht van woningcorporaties bijvoorbeeld is een zetel gereserveerd voor de huurdersgeleding.

✎ Als er onder ouders behoefte aan wijziging van de grondslag van de school bestaat, kan dit binnen alle geledingen van de school aan de orde worden gesteld.

Eénderde vertegenwoordiging van ouders in het schoolbestuur zou een bekostigingsvoorwaarde van de overheid kunnen zijn. Alhoewel wij er direct aan toevoegen, dat het er niet om gaat de positie van de ouders enkel en alleen te juridificeren. Als er onder ouders behoefte aan wijziging van de grondslag van de school bestaat, (populair aangeduid met 'van kleur verschieten') kan dit binnen alle geledingen van de school aan de orde worden gesteld. Identiteit en grondslag zijn wezenskenmerken van de school, gelet op de historie van ons bestel. Dit betekent ook, dat een toevallige meerderheid niet zo maar de grondslag van de school moet kunnen wijzigen. Veel meer is het in positie brengen van de ouders op alle niveaus in het onderwijs een kans om het gesprek over identiteit en de waarden die overgedragen worden te stimuleren. Dit dient immers een continue proces te zijn.

Tevens is ons voorstel dat scholen iedere vijf jaar opnieuw met alle geledingen (bevoegd gezag, medezeggenschapsraad, ouderraad, docenten, ouders en leerlingen) van de school spreken over de identiteit. Mochten uit deze permanente dia-

loog voorstellen volgen die een wijziging van de grondslag noodzakelijk maken, dan is het aan het bevoegd gezag hierover een besluit te nemen. Versterken van de positie van ouders bij de openbare scholen is evenzeer aan de orde. Daar zal afhankelijk van de gekozen bestuursvorm een oplossing gezocht moeten worden om ouders een sterkere inbreng te bieden in het spanningsveld van overheersende overheidsinvloed.

Besturen op twee niveaus

Ook de bestuurlijke schaalvergroting in het primair en voortgezet onderwijs is van invloed op de positie van ouders. Schoolbesturen beheren steeds meer scholen en kiezen dientengevolge voor het model van besturen op afstand waarbij voornamelijk beheersmatige en beleidsmatige zaken aan de orde worden gesteld zoals de verdeling van de financiën, het personeelsbeleid, de terugdringing van het aantal wachtgelders, geplande samenwerkingsverbanden. Niet alleen betrokkenheid van ouders is relevant maar ook specifieke deskundigheid is vereist. Ons voorstel is derhalve om meer en meer het besturen van scholen op twee niveaus in te voeren: het regiobestuur en de schoolcommissie. De schoolcommissie wordt verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de wijze waarop in de individuele school de middelen en het personeel worden ingezet. Een schoolcommissie, bestaande uit ouders, heeft dus direct contact met de school in al haar geledingen.

Afrondend

Tenslotte, de discussie is niet of het richtingen-begrip dient te vervallen. Wij willen recht doen aan de vrijheid van onderwijs, namelijk dat de school moet voldoen aan de levensbeschouwelijke opvattingen van de ouders. Het veranderen van de grondslag hebben we niet onbesproken willen laten, tegelijkertijd mag een meer serieuze discussie over de vrijheid van onderwijs daartoe niet verengd worden. Ouders hebben het recht zich betrokken te weten bij het onderwijs aan hun kinderen. Zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de school en daarmee hun verantwoordelijkheid voor de samenleving tot uitdrukking brengen. De uitnodiging daartoe moet nadrukkelijker dan in het verleden gedaan worden!

Met dank aan mevr.dr. Petra van der Kwast en mevr. Ellemijn van Waveren voor het kritisch begeleiden van de concept-tekst.

Mevr.dr. C. Ross-van Dorp en mr.ing. W.G.J.M. van de Camp zijn lid van de CDA-fractie in de Tweede Kamer.

Noten

1. Tegenwoordig niet meer passief maar als 'actief pluriform' uitgedragen.
2. Er bestaan bij benadering een twintigtal kleinere richtingen met als laatste erkenning de 'evangelische richting', erkend op 11 februari 1997.
3. Voor een diepgaande beschrijving van de geschiedenis van de vrijheid van onderwijs verwijzen wij naar Postma, A., *Handboek van het Nederlandse Onderwijsrecht*, Zwolle 1995.
4. Zie hiervoor mede het advies van de Onderwijsraad, *Richtingvrij en richtingbepalend*, 1996.
5. Algemeen Overleg op 13 en 18 maart 1997, kamerstukken 25.167, nr. 1 en 2.
6. De idee van een 'commitment' (betrokkenheid) of overeenkomst is mede gebaseerd op de zogenaamde 'program-school'. Zie daarvoor onder andere *De verzulling voorbij. De christelijke school als programschool in primair en voortgezet onderwijs*. Unie voor Christelijk Onderwijs, Amersfoort, 1993.