



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Vrijheid van onderwijs als ingewikkeld krachtenspel.

Hooge, E.H.

Publication date
2017

Published in
The Dutch Way.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hooge, E. H. (2017). Vrijheid van onderwijs als ingewikkeld krachtenspel. In J. Heijmans, & J. Christians (Eds.), *The Dutch Way. : Leren lesgeven en leiderschap in het Nederlandse onderwijs*. (pp. 29-45). OMJS / The Brink Foundation.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Hoofdstuk 1

Vrijheid van onderwijs als ingewikkeld krachtenspel

Prof. dr. Edith Hooge,
TIAS, Tilburg University



Inleiding

Het Nederlandse onderwijssysteem kenmerkt zich door een grote mate van onderwijsvrijheid en autonomie voor ouders, leraren en schoolbesturen. Deze vrijheid van onderwijs vormt de ruggengraat van het Nederlandse onderwijssysteem en is het resultaat van een felle, meer dan honderd jaar durende politieke strijd, die aangeduid wordt als de ‘schoolstrijd’. De vrijheid van onderwijs was oorspronkelijk bedoeld om ouders en private partijen het recht te geven om hun eigen scholen te stichten en te besturen op basis van religieuze, ideologische of pedagogische overtuigingen of op basis van een algemeen belang. De formele vrijheid van onderwijs pakt in de praktijk verschillend uit. Hierbij spelen twee mechanismen een rol. Ten eerste het gebruik van beleidsinstrumenten – anders dan wet- en regelgeving – om het onderwijs te sturen. Ten tweede de zogenaamde ‘substitutie-effecten’, ofwel de gedeeltelijke invulling van de vrijheid van onderwijs door organisaties uit het zogenaamde bestuurlijke middenveld tussen schoolbesturen en centrale overheid in. Deze mechanismen zorgen ervoor dat de vrijheid van onderwijs in de praktijk een ware krachtmeting is.

Historische context

De vrijheid van onderwijs en de financiële gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen staat centraal in artikel 23 van de grondwet, dat de basis vormt voor onderwijswetgeving. De oorsprong hiervan ligt in de schoolstrijd en de daaropvolgende Pacificatie van 1917.

De schoolstrijd vond plaats tijdens de vorming en ontwikkeling van de Nederlandse staat eind 18e en begin 19e eeuw. Destijds was er in het Koninkrijk der Nederlanden sprake van een diepgaande sociale en religieuze polarisatie. Aanvankelijk speelde de schoolstrijd zich met name af tussen de welvarende protestantse meerderheid en de achtergestelde katholieke minderheid. Halverwege de 19e eeuw werd de behandeling van de katholieke minderheid en de dominante protestanten in Nederland steeds verder gelijkgetrokken. De grondwetherziening in 1848, waarmee formeel de vrijheid van onderwijs (dat wil zeggen de vrijheid om scholen te stichten en onderwijs te verzorgen) werd vastgelegd, vormde een compromis tussen beide religieuze partijen.

Vanaf dat moment richt de schoolstrijd zich op het wegnemen van de ongelijkheid van financiering. Bovendien bleek ‘neutraal’ openbaar onderwijs een struikelblok te zijn, want tot dan toe hadden de openbare scholen – in lijn met het protestantse karakter van het Nederlandse Koninklijk Huis – een protestantse basis. Tot grote ergernis van alle niet-protestantse partijen bleek het niet zo eenvoudig om de traditionele ‘protestantse’ openbare scholen in ‘neutrale’ openbare scholen te veranderen. Het debat ging over het recht op financiering van religieuze scholen, geclaimd door religieuze partijen, en het ideaal van een openbare school, geuit door liberale partijen. Met de oprichting van een grondwettelijk gefinancierd systeem van openbare en bijzondere scholen, die

vanaf 1917 allemaal in aanmerking komen voor overheidsfinanciering, kwam er een einde aan de schoolstrijd die meer dan een eeuw had geduurd.

Sinds de financiële gelijkstelling in 1917 is ongeveer 60% van de scholen bijzonder. Deze scholen zijn opgericht en worden bestuurd door particuliere initiatieven, bijvoorbeeld door ouders, religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en andere private partijen en ze worden net als openbare scholen door de overheid gefinancierd. Ongeveer een derde van de scholen is openbaar, dat wil zeggen dat deze gesticht zijn door de lokale overheid. Lokale overheden moeten voorzien in voldoende openbaar onderwijs, zodat elk kind naar een openbare school kan gaan. Nederland telt slechts een klein aantal particuliere scholen die privaat gefinancierd worden (ongeveer 7% van alle leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs gaat naar particuliere scholen). Het private onderwijs is het afgelopen decennium verdubbeld, vooral in de vorm van instellingen die huiswerkbegeleiding, examentraining en begeleiding voor kinderen met speciale leer- en ontwikkelbehoeften aanbieden. Het ontstaan van dit zogenaamde ‘schaduwonderwijs’ wordt wel gezien als een indicatie voor de tekortkomingen van het reguliere onderwijssysteem in Nederland. Ook wordt het gezien als een bedreiging voor de algemene toegankelijkheid van onderwijs en gelijke onderwijskansen.

Spanning tussen de vrijheid van onderwijs en overheidsbemoeyenis

Artikel 23 weerspiegelt de spanningen tussen de vrijheid van onderwijs en inmenging van overheid. Via de vrijheid van onderwijs biedt artikel 23 bescherming tegen overheidsbemoeyenis in het onderwijs én via de deugdelijkheidseisen maakt het overheidsbemoeyenis mogelijk. De vrijheid van inrichting is – evenals die van oprichting – te zien als een afgeleide component van de vrijheid van onderwijs. Deze interpretatie van artikel 23 wordt wel ‘de leer van de drie vrijheden’ genoemd. De drie vrijheden waren bedoeld om de onderwijsrechten van onderwijsorganisaties én van daarin verzamelde ouders en leerlingen te beschermen tegen de overheid. De vrijheid van inrichting garandeerde (ouders en scholen) maximale vrijheid op het punt van de onderwijskundige inrichting van de school, terwijl aan de andere kant de overheid een minimum aan onderwijskwaliteit zekerstelde via de deugdelijkheidseisen. Die eisen kan de overheid invullen via inrichtingsvoorschriften voor vakken, lessentabellen, eindtermen en examenregelingen. Ook de eisen die aan de kennis, het inzicht, de vaardigheden en de beroepshouding van leraren worden gesteld, behoren tot de inrichtingsvoorschriften, evenals voorschriften voor bestuur en interne organisatie van het onderwijs.

De deugdelijkheidseisen werden bij de Pacificatie in 1917 opgevat als minimum normen, waarbij de overheid gebonden is ‘aan de maat van het noodzakelijke’. Dit vereist zelfdiscipline van de staat bij de interpretatie van de wettelijke vereisten, evenals een duidelijk inzicht in de betekenis van artikel 23 van de grondwet.

Het genoemde spanningsveld tussen de vrijheid van onderwijs en overheidsbemoeienis kan worden uitgelegd als spanningen tussen enerzijds de vrijheid van groepen en individuen in de samenleving en anderzijds de collectieve doelen van en aspiraties met het onderwijs. Bij de vormgeving van onderwijsbeleid en -wetgeving kan de wens om de deugdelijkheidseisen aan te passen aan de inzichten en eisen van politiek en samenleving strijdig zijn met de interpretatie van de vrijheid van onderwijs. Tot op de dag van vandaag leidt dit in Nederland herhaaldelijk tot politieke en sociale controverses. Denk bijvoorbeeld aan de overheidsmaatregelen met betrekking tot de publieke financiering van islamitische scholen en het tegengaan van schoolsegregatie. Een ander discussiepunt zijn de wettelijke eisen aan de *governance* van onderwijsorganisaties en kwaliteitsborging, die kunnen interfereren met de autonomie van schoolbesturen¹. Wat dat laatste betreft is het belangrijk om op te merken dat de wettelijke bevoegdheden van de Inspectie van het Onderwijs in de afgelopen jaren zijn toegenomen door een meer geïntegreerde aanpak, die naast toezicht op onderwijskwaliteit ook toezicht op financieel beheer en naleving van wet- en regelgeving integreert. Sinds 2010 mag de overheid interveniëren, wanneer de onderwijsinspectie vaststelt dat de onderwijskwaliteit in het geding is (zie hoofdstuk 5).

Autonomie voor ouders, leraren en schoolbesturen

Een grote mate van vrijheid van onderwijs impliceert een hoge mate van autonomie voor ouders, leraren en schoolbesturen. In deze paragraaf komt aan de orde welke betekenis de vrijheid van onderwijs heeft voor de autonomie van deze drie partijen.

Ouders

Hoewel het in artikel 23 van de grondwet niet expliciet genoemd wordt, zijn de vrije schoolkeuze van ouders en de belangrijke rol die ouders spelen in de oprichting en het bestuur van bijzondere scholen een belangrijk uitvloeisel van de Nederlandse vrijheid van onderwijs.

Vanuit internationaal perspectief gezien genieten Nederlandse leerlingen en hun ouders een unieke vrijheid, namelijk de vrijheid om een school te kiezen. In het verleden speelden religieuze en levensbeschouwelijke voorkeuren een belangrijke rol bij de schoolkeuze van ouders. In de afgelopen decennia zijn kwaliteitscriteria steeds belangrijker geworden. Het is moeilijk voor ouders om de kwaliteit van een school te beoordelen. In de praktijk wordt de schoolkeuze van de ouders vooral bepaald door het beeld dat ze hebben van de onderwijskwaliteit en de reputatie van de school. Die reputatie is deels afhankelijk van de sociaal-economische achtergrond van de leerlingen die op de betreffende school zitten en die van hun ouders. Over het algemeen beschouwen ouders scholen met een hoge concentratie minder bevoorrechte en risicoleerlingen als minder geschikt voor hun kinderen. Daarnaast blijkt het vooral voor hoger opgeleide ouders belangrijk dat een school hun ideeën over onderwijs en opvoeding ondersteunt.

¹ Waslander, 2010

De vrijheid om een school te kiezen wordt soms beperkt door lokale afspraken die ouders en leerlingen verplichten om een school in hun eigen postcodegebied te kiezen of deel te nemen aan een loting of matchingsysteem. Bovendien beperkt het feit dat ouders uit bestaande scholen moeten kiezen hun vrijheid van keuze ook. Sinds begin jaren 90 zijn er zeer weinig mogelijkheden geweest voor het oprichten en financieren van nieuwe scholen. Jaarlijks worden er tien tot twintig nieuwe basisscholen gevestigd op een totaal aantal van 6700 basisscholen en één tot drie scholen voor voortgezet onderwijs op een totaal aantal van 1400 vo-scholen². Als ouders of andere partijen en groepen in de Nederlandse samenleving een nieuwe school willen oprichten, dan moeten zij de noodzaak van een nieuwe school in een bepaalde richting (denominatie) aantonen. Momenteel is er een debat gaande over wat er precies bedoeld wordt met ‘richting’ en welke rol richting moet spelen bij het oprichten van nieuwe scholen. De roep om afschaffing van het concept van richting wordt sterker, omdat dit concept vaak wordt ervaren als een belemmering om nieuwe, innovatieve scholen op te richten. Het proces van een idee tot het daadwerkelijk openen van de deuren van een nieuwe school kan lang duren, mede omdat de lokale overheid vijf jaar de tijd heeft om een passende accommodatie aan te bieden.

Historisch gezien zijn ouders dus zowel oprichters als begunstigden van bijzondere scholen. Ze spelen een belangrijke rol in het bestuur van ‘hun’ scholen en zijn lid van bestuursorganen en rechtspersonen. In de laatste decennia is de deelname van ouders echter afgenomen. Dit is enerzijds te wijten aan professionaliseringsprocessen bij schoolbesturen in combinatie met bestuurlijke schaalvergroting. Daarnaast zijn ouders minder bereid om zitting te nemen in een schoolbestuur. In 1990 bestond 80% van het schoolbestuur van bijzondere scholen uit ouders. Twintig jaar later was dit nog 30% in het basisonderwijs en 16% in het voortgezet onderwijs³.

De Onderwijsraad heeft herhaaldelijk zijn bezorgdheid uitgesproken over het gebrek aan interesse en de lage expertise van ouders en leerlingen met betrekking tot deelname aan schoolbesturen. Ouders worden niet altijd als gelijke partners gezien en scholen zijn niet altijd in staat om moeilijk bereikbare ouders erbij te betrekken. Het gaat in dit geval vaak om ouders met een migrantenachtergrond en/of een lager opleidingsniveau.

In reactie hierop heeft de overheid de positie van leerlingen en hun ouders op verschillende manieren versterkt. Scholen moeten meer rekening houden met de wensen en behoeften van leerlingen en hun ouders, omdat de lumpsumfinanciering rechtstreeks gerelateerd is aan het aantal leerlingen op een school.

Daarnaast zorgen de verplichte schoolgids en het jaarverslag evenals de informatie over de onderwijskwaliteit die de Inspectie van het Onderwijs verstrekt, voor een grotere bewijslast onder scholen. In 2007 is de Wet Medezeggenschap Onderwijs geactualiseerd en in 2016 werd de Wet Versterking Bestuurskracht geïntroduceerd, allemaal om de positie van de medewerkers, de leerlingen en hun ouders verder te versterken. Transparantie en openheid rond de aanstelling en het ontslag van de bestuurders en de betrokkenheid van de raad bij deze procedures is een van de voornaamste voorstellen.

² Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop, 2014

³ De Bruin, van de Linden, van de Vegt & van der Aa, 2012; Honingh & Hooge, 2012

Leraren

Internationaal gezien genieten Nederlandse leraren, net als ouders, een unieke vrijheid, namelijk de vrijheid om hun werkgever te kiezen. In plaats van te worden toegewezen aan een school, zoals in veel andere landen het geval is, zijn leraren hier vrij om te solliciteren naar een functie op een school naar keuze. Dit betekent dat zij de school kunnen kiezen die het beste past bij hun onderwijsvisie en – door de decentralisatie van secundaire arbeidsvoorwaarden – hun specifieke wensen. Een tekort aan leraren, vooral in bepaalde vakken of op bepaalde typen scholen, versterkt deze keuzevrijheid.

Een andere vrijheid die leraren genieten, is de zogenaamde ‘vrijheid om te onderwijzen en op te voeden’. Vanwege de vrijheid van onderwijs heeft de overheid weinig directe controle over leraren en hun onderwijspraktijk. Traditioneel gezien is de Nederlandse overheid volgens de grondwet uitsluitend verantwoordelijk voor de capaciteiten en de moraal van degenen die onderwijzen (onderwijs leveren). In overleg met collega’s en leidinggevendenden zijn leraren vrij om de lessen met behulp van methoden en andere leermiddelen naar eigen inzicht vorm te geven. Deze onderwijsvrijheid wordt echter ingeperkt. De overheid, interne en externe toezichthouders, schoolbestuurders en schoolleiders oefenen zogeheten professionele controle uit. Deze controle komt tot uiting in het personeelsbeleid, in de ontwikkeling van het onderwijsbestuur en in de kwalificatie-eisen en is door de introductie van de Wet op Beroepen in het Onderwijs in 2006 – indirect via schoolbesturen – toegenomen. Deze wet vereist dat de onderwijsinspectie erop toeziet dat schoolbesturen personeelsbeleid ontwikkelen, dat er bekwaamheidsdossiers van leraren worden bijgehouden en dat de competenties van leraren op peil blijven. In nadere regelgeving is vastgelegd dat er regelmatig beoordelingsgesprekken met alle medewerkers worden gevoerd. Er is echter weinig wettelijk vastgelegd over *hoe* de prestaties van de leraar geëvalueerd moeten worden. Schoolbesturen hebben eigen bevoegdheid om beleid te ontwikkelen en te implementeren waarmee hun doelstellingen ten aanzien van personeelsbeleid, organisatieontwikkeling en onderwijskwaliteit bereikt worden. Het is ook aan schoolbesturen om maatregelen te nemen ter bevordering van de professionalisering en de ontwikkeling en samenwerking van (teams van) leraren.

Schoolbesturen

Alle bijzondere scholen ressorteren onder schoolbesturen die vormgegeven zijn in privaatrechtelijke rechtsvormen. Het openbaar onderwijs is gedurende de afgelopen decennia verzelfstandigd. Dit houdt in dat lokale overheden het bestuur van het openbaar onderwijs hebben ondergebracht in private rechtspersonen (meestal stichtingen), waardoor anno 2017 bijna geen enkele school meer direct door de gemeente wordt bestuurd. Qua rechtsvorm zijn besturen van openbare en bijzondere scholen hierdoor nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden.

Er bestaat grote variatie in de bestuursmodellen. Vandaag de dag bestaan de meeste schoolbesturen uit professionele bestuurders die een salaris ontvangen, terwijl het aantal school-

besturen dat uit vrijwillige bestuurders bestaat duidelijk afneemt. (Vaak zijn die vrijwillige bestuurders ouders en personen die de gemeenschap die de school heeft opgericht en/of de lokale samenleving vertegenwoordigen en die een honorarium ontvangen.) Professionele bestuurders worden benoemd door interne toezichthouders. Sinds de invoering van de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur in 2010 zijn alle schoolbesturen verplicht om intern toezicht te regelen en een duidelijke scheiding aan te brengen tussen bestuursfuncties en toezichthoudende functies⁴. Intern toezicht kan op verschillende manieren geregeld worden door middel van een zogenaamd two-tier-systeem of een one-tier-systeem. Het two-tier-systeem omvat twee afzonderlijke bestuursorganen: een raad of college van bestuur met een bestuurlijke functie en een raad van toezicht met een toezichthoudende functie. Het two-tier-systeem is een wettelijke vereiste voor de hele Nederlandse private sector en is algemeen geaccepteerd in Nederland. Het one-tier-systeem, dat in bijna alle andere landen ter wereld praktijk is, kent één orgaan. In dit model worden de bestuurlijke functie en de toezichthoudende functie beide uitgevoerd door respectievelijk bestuurders die besturen en intern toezichthouders die het intern toezicht uitoefenen. In Nederland bestaat er consensus over dat intern toezicht drie taken omvat:

1. toezicht op het bestuur en het besturen en de doelbereiking van de organisatie;
2. werkgever zijn van de bestuurder(s);
3. adviseren en fungeren als klankbord.

Interne toezichthouders zijn leken (bijvoorbeeld mensen met een specifieke achtergrond en expertise, zoals recht, financiën, HRM of onderwijs en/of ouders, burgers, belanghebbenden en leden van een religieuze of levensbeschouwelijke gemeenschap). Zij worden benoemd door middel van coöptatie, wat wil zeggen dat de zittende interne toezichthouders gezamenlijk een nieuw lid werven en benoemen als er een vacature is.

Vrijwillige bestuurders delegeren hun bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden vaak aan de directeur(en) en beperken zich tot 'sturen op hoofdlijnen'.

Nederlandse schoolbesturen beschikken over meer autonomie dan schoolbesturen elders in de wereld. Gegevens van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)⁵ tonen aan dat in Nederland schoolbesturen 85% van de beslissingen nemen en de overheid slechts 15%, zoals te zien is in figuur 1.1. In vergelijking met andere Europese landen zien we dat in Engeland, Estland en België (Vlaanderen) zo'n 70% van de beslissingen op school(bestuurs-) niveau genomen wordt, terwijl in België (Wallonië), Zwitserland, Spanje, Duitsland, Portugal, Noorwegen, Luxemburg en Griekenland minder dan 30% van de beslissingen op dit niveau wordt genomen.

Schoolbesturen in Nederland hebben een aanzienlijke mate van autonomie met betrekking tot de toewijzing van middelen, personeelszaken, huisvesting, onderwijsinhoud en beoordeling. De vrijheid van het schoolbestuur om zelf leraren te benoemen, naar eigen visie inhoud en vorm te

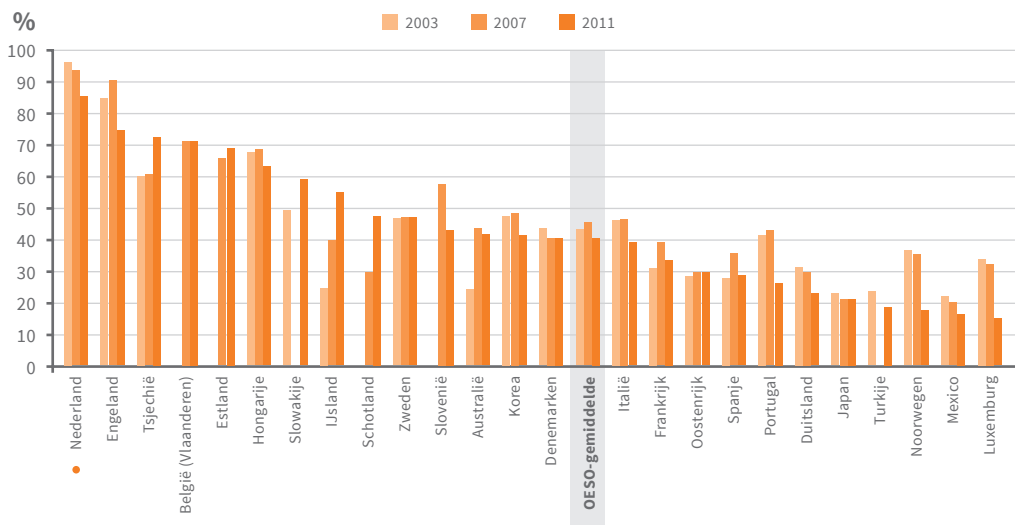
⁴ Hooge & Honingh, 2014

⁵ OECD, 2012

geven aan het onderwijs en de eigen leermiddelen te kiezen, zijn belangrijke concretisering van de vrijheid van inrichting.

De ruimte voor eigen beleid en besluiten van schoolbesturen is in de periode 1980-2000 toegenomen als gevolg van decentralisatie en toegenomen autonomie. Uit figuur 1.1 blijkt echter dat de mate van autonomie sinds 2003 licht is afgenomen. Dit komt door de toenemende overheidscontrole op de inhoud van het onderwijs en de kwaliteit van onderwijs in het algemeen⁶.

Een grote mate van vrijheid voor schoolbesturen betekent niet zonder meer dat de schoolleiders en managers van de scholen die onder het bevoegd gezag ressorteren over meer vrijheid beschikken. Onderwijsbestuurders kunnen veel beleidsruimte claimen, waardoor er weinig ruimte overblijft voor de niveaus eronder (individuele scholen of opleidingen).



Figuur 1.1 Aantal besluiten genomen op schoolniveau. Landen zijn gerangschikt in dalende volgorde van het percentage besluiten genomen op schoolniveau in 2011. (Bron: OESO, 2012, p. 509.)

⁶ Hooge, 2013

Vrijheid van onderwijs in de praktijk

In de voorgaande paragraaf is geschetst in hoeverre ouders, leraren en schoolbesturen vrijheid van onderwijs genieten, maar laat ook zien dat er een verschil is in tussen juridische vrijheid en daadwerkelijke vrijheid in de praktijk. In andere woorden: we kunnen spreken van vrijheid van onderwijs *de jure* en *de facto*. De vrijheid van onderwijs in de praktijk is het resultaat van een ingewikkeld krachtenspel tussen overheid, schoolbesturen, beleidsmakers, onderwijsmanagers, leraren, ouders, leerlingen en andere belanghebbenden. Er zijn twee mechanismen die de juridische vrijheid van onderwijs praktisch beïnvloeden. Ten eerste is er meer dan wet- en regelgeving, namelijk zogenaamde *soft governance*. Ten tweede wordt de reikwijdte van de vrijheid niet alleen door de overheid bepaald, maar ook door andere beïnvloedende partijen. We lichten deze mechanismen nader toe.

Soft governance

Het leerstuk van autonomie loopt als een rode draad door het Nederlandse onderwijsbestuur. De Pacificatie van 1917 vraagt om een gedisciplineerde centrale overheid die ‘alleen dat doet wat noodzakelijk is’. Om die reden beperkt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de eigen sturingsambities en wet- en regelgeving. Als de centrale overheid te veel bemoeienis laat zien, volgt er zware kritiek en controversen vanuit religieuze, politieke en maatschappelijke partijen.

Aangezien de ontwikkeling en invoering van het onderwijsbeleid in Nederland een complexe onderneming is – zoals hierboven reeds is gesuggereerd – gebruikt de overheid ‘zachte’ beleidsinstrumenten in plaats van wet- en regelgeving om het onderwijs te sturen. Flexibelere en minder zichtbare vormen van sturing en beleidsvorming bieden de Nederlandse regering een uitweg uit het constitutionele spanningsveld tussen onderwijsvrijheid en overheidsbemoeienis. Deze vormen, die in de literatuur worden aangeduid met *soft governance*, omvatten aansturing via netwerken en ‘horizontale’, niet-hiërarchische sturingsmechanismen. De Nederlandse overheid maakt veel gebruik van *soft governance* bij het richting geven aan het onderwijs. Ze doet dit op verschillende manieren. Denk bijvoorbeeld aan advies, het verbinden van partijen, het gesprek en de dialoog aangaan, luisteren, ondersteunen, websites, video's, blogs en vlogs, reflecteren, inspireren, verbinden, voorbeelden geven, het ontwikkelen van instrumenten, modellen en kaders, het organiseren van netwerken, het geven van impulsen en het bekendmaken van informatie.

Deze aanpak wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de inspanningen van de overheid sinds 2011⁷ om de taal- en rekenprestaties te verbeteren en het niveau in het voortgezet en het beroepsonderwijs te verhogen. De vrijheid van onderwijs beperkt de mogelijkheden van de centrale overheid tot formeel aansturen van de onderwijsprocessen en de inhoud op scholen. Daarom wordt wetgeving alleen gebruikt om referentieniveaus vast te stellen voor taal en rekenen. Het sturen

⁷ Hooge, Waslanders, Theisens & Drewes, 2017

van de verbetering van het taal- en rekenonderwijs wordt meestal gedaan door middel van *soft governance*. Dit omvat onder andere:

- de oprichting van een nationaal ondersteuningscentrum dat gespecialiseerd is in taal- en rekenonderwijs: de ‘Steunpunten Taal en Rekenen’;
- het oprichten van onafhankelijke commissies om advies te geven over de wijze waarop het beleid inzake de verbetering van taal- en rekenonderwijs op school wordt geïmplementeerd;
- het (financieel) ondersteunen en in-bedrijf-stellen van een strak netwerk van consultancy- en begeleidingscentra voor het ontwikkelen van voorbeelden, opdrachten, toetsen en examens;
- het opzetten van websites die lesmateriaal en goede praktijkvoorbeelden aanbieden en die scholen adviseren over hun taal- en rekenonderwijs;
- het organiseren van informatieconferenties en webinars;
- het ontwikkelen van kaders en modellen om kwalitatief hoogwaardig taal- en rekenonderwijs te implementeren.

Dit voorbeeld van hoe de overheid de verbetering van taal- en rekenonderwijs en de prestatieniveaus stuurt, laat zien dat ze – naast regelgeving – voor beleidsinstrumenten zoals groepsdruk en overdracht van informatie kiest bij het introduceren van onderwijsinhoudelijke en didactische aspecten van onderwijsverbetering. Bijzonder opvallend in dezen is het gebruik van een intermediair nationaal ondersteuningscentrum en onafhankelijke commissies die belast zijn met het bevorderen, leiden en uitvoeren van de invoering van de verbetering. Van de *soft governance* waarmee wordt aangestuurd op verbetering van taal- en rekenonderwijs en het verhogen van de prestatieniveaus, lijkt meer dwingende en gerichte sturing uit te gaan dan van wet- en regelgeving.

Andere beïnvloedende partijen

Schoolbesturen opereren niet een vacuüm. Ze werken samen in overleg en in samenspraak met een groot aantal organisaties en instellingen in het bestuurlijk middenveld tussen schoolbesturen en centrale overheid in.

Het bestuurlijk middenveld kent een grote verscheidenheid aan organisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen (Inspectie van het Onderwijs, College voor Toetsen en Examens), regionale bestuursorganen, gemeenten, sectororganisaties (vertegenwoordigers van werkgevers in het onderwijs), vakbonden (vertegenwoordigers van werknemers in het onderwijs), verenigingen van beroepsgroepen in onderwijs-, advies- en ondersteuningsorganisaties, proces- en projectmanagementorganisaties, platformen, denktanks en kennis- en onderzoekscentra. In verschillende mate nemen deze partijen in het bestuurlijk middenveld deel aan beleidsontwikkeling en sturing in het onderwijs, waardoor zogenaamde substitutie-effecten optreden: de organisaties in het bestuurlijk middenveld nemen de regulerende plaats van de overheid (gedeeltelijk) in. De beleidsruimte van schoolbesturen ten opzichte van de overheid is weliswaar zeer ruim, maar deze wordt gedeeltelijk ‘dichtgeregeld’ op het bestuurlijk middenniveau.

Een voorbeeld van een substitutie-effect zijn de beoordelingskaders en kwaliteitsnormen die de onderwijsinspectie gebruikt. Deze gaan verder dan de criteria die in de bestaande wetgeving zijn vastgelegd. Een ander voorbeeld van dit effect is de afhankelijkheid van scholen van bijvoorbeeld educatieve uitgeverij, productontwikkelaars als de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en onderwijsadviesdiensten voor het organiseren, moderniseren en verbeteren van het leerproces op scholen. De mate van afhankelijkheid wordt natuurlijk bepaald door de zogenaamde beleidsvorming of innovatieve capaciteit van de schoolbesturen en scholen zelf; schoolbesturen en scholen verschillen van elkaar in dit opzicht. Bovendien zien schoolbesturen en schoolleiders of schooldirecties de nadere regelgeving door organisaties uit het bestuurlijk middenveld en de invulling van hun autonomie niet alleen als een beperking, maar ook als hulpbron om het eigen bestuurlijk en beleidsvoerend vermogen te vergroten.

De krachtmeting rond vrijheid van onderwijs

Tot op de dag van vandaag komt het spanningsveld tussen vrijheid van onderwijs en overheidsbemoeienis bij de ontwikkeling en invoering van het onderwijsbeleid op nationaal politiek niveau tot uitdrukking⁸. In de praktijk krijgt de vrijheid van onderwijs gestalte via een ingewikkeld krachtenspel tussen overheid, intermediaire organisaties in het bestuurlijk middenveld, schoolbesturen, schoolleiders, leraren, ouders, leerlingen en andere belanghebbenden. De uitkomst hiervan – hoe vrijheid van onderwijs vorm krijgt voor wie – is daarom niet zomaar te overzien. Het is niet alleen van belang hoe de centrale overheid de deugdelijkheidseisen invult. De overheid heeft weliswaar krachtens de grondwet het laatste woord bij strijd over de uitleg van de vrijheid van onderwijs in het grondwetsartikel, maar bij de invoering van onderwijsbeleid zal dat laatste woord niet altijd doorslaggevend zijn. Wie uiteindelijk beschikken over de vrijheid van onderwijs hangt in sterke mate af van het vermogen om deze vrijheid te benutten. Daar waar leerlingen, ouders, leraren, schoolleiders en schoolbesturen dit niet zelf (kunnen) doen, zullen andere actoren in het bestuurlijk middenveld ‘in het gat springen’ en er invulling aan geven.

Sleutelvragen

- Hoe kan worden voorkomen dat schoolbesturen, schoolleiding en leraren de vrijheid van onderwijs als excuus gebruiken om zich niet te laten aanspreken op de vraag in hoeverre zij zorgdragen voor onderwijsverbetering en -innovatie?
- Hoe en aan welke partijen zouden schoolbesturen verantwoording moeten afleggen over toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig onderwijs?
- Hoe kan *soft governance* vanuit een transparant en democratisch standpunt worden gerechtvaardigd?

⁸ Zie ook: Hooge, 2009

Over de auteur

Prof. dr. Edith Hooge is hoogleraar onderwijsbestuur bij TIAS Tilburg University. Haar onderzoek is gericht op beleid, bestuur, organisatie en *good governance* in onderwijs, en breder, in andere publieke en non-profitsectoren. Bij TIAS verzorgt zij *executive education* voor bestuurders, toezichthouders en managers. Zij is zelf intern toezichthouder en regelmatig voorzitter van monitoring- of onderzoekscommissies op het terrein van goed bestuur en *governance codes*.

Contact: e.h.hooge@tias.edu

Bronnen

- B**raster, J.F.A. & Leune, J.M.G. (1986). Samenstelling en functioneren van schoolbesturen. In: A.M.L. van Wieringen (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bruin, G. de, Linden, J. van de, Vegt, A. van de & Aa, R. van der (2012). *Monitor ouderbetrokkenheid in het po, vo en mbo*. Rotterdam: Ecorys.
- D**ijkstra, A.B., Dronkers, J. & Karsten, S. (2001). *Private schools as public provision of education: school choice and marketization in The Netherlands and elsewhere in Europe*. New York: Columbia University, National Center for the Study of Privatization in Education.
- H**erweijer, L., Vogels, R. & Andriessen, I. (2013). *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Honingh, M.E. & Hooge, E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam/Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hooge, E.H. (2009). Wie heeft de vrijheid van onderwijsinrichting? In: J. van der Zwaard, S. van Oenen & M. Huisman (red.). *Zonder wrijving geen vooruitgang. Zeventig jaar onderwijsvernieuwing in Nederland*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.
- Hooge, E.H. & Honingh, M.E. (2014). Are school boards aware of the educational quality of their schools? *Educational Management Administration & Leadership*, 42(3), 1-16.
- Hooge, E.H., Waslander, S., Theisens, H.C. & Drewes, T. (2017). *Raising standards, learning organisations and civic education: steering dynamics at the Dutch national level*. Paper, gepresenteerd op de jaarlijkse bijeenkomst van de American Educational Research Association, 27 april - 1 mei, Antonio, Texas.
- K**arsten, D., Jong, U. de, Ledoux, G. & Sligte, H. (2006). *De positie van ouders en leerlingen in het governance beleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam.
- Karsten, S. (2006). Freedom of education and common civic values. *European Education*, 38(2), 23-35.
- Karsten, S., Felix, C., Ledoux, G., Meijnen, W., Roeleveld, J. & Schooten, E. van (2006). Choosing segregation or integration? The extent and effects of ethnic segregation in Dutch cities. *Education & Urban Society*, 38(2), 228-247.
- Klein, T., Waslander, S., Hooge, E.H., Imandt, M. & Bisschop, P. (2014). *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*. Utrecht/Tilburg/Amsterdam: Oberon/TIAS/SEO.
- M**entink, C. (2008). Tien jaar later. Over pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Beleid*, 20(6), 10-50.
- O**ESO (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. Parijs: OECD Publishing.

- V**ermeulen, B.P. & Zoontjens, P.J.J. (2005). Artikel 23 Grondwet op de tocht? Naar een debat over betekenis en toekomst van de onderwijsvrijheid. In: E.M.H. Hirsch Ballin et al. (2005). *Getuigend Staatsrecht: Liber amicorum A.K. Koekkoek* (pp. 431-468). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vermeulen, B.P. (2008). Waarheen met het onderwijsrecht? *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Beleid*, Themanummer 'De stand van het onderwijsrecht', 39-56.
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- W**aslander, S. (2010). Government, school autonomy and legitimacy: why the Dutch government is adopting an unprecedented level of interference with independent schools. *Journal of School Choice: Research, Theory and Reform*, 4(4), 398-417.
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Drewes, T. (2016). Steering dynamics in the Dutch education system. *European Journal of Education: Research, Development and Policy*, 51(4), 477-462.