In de NKSR participeren:
- VKO: Vereniging Katholiek Onderwijs
- KVSC: Kring van schoolleiders van christelijk geïnspireerd onderwijs
- CNV Onderwijs
- AOb/Sint-Bonaventura
- VKLO: Vereniging van Katholieke Lerarenopleidingen
- NKO: Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders
- Nederlandse Bisschoppenconferentie

Deze maand zal de regering haar reactie geven op het advies dat de Onderwijsraad vorig jaar over de onderwijsvrijheid uitbracht. Kortgeleden stuurde Dick Wijte namens de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSR) een reactie op dit advies naar staatssecretaris Dekker.

Nederlandse Katholieke Schoolraad: vrijheid benutten voor goed onderwijs

Mensen zijn vrij geboren, van nature hebben wij rechten. Dat heeft een bedoeling, namelijk dat wij onze ruimte gebruiken om het goede te doen, thuis, op het werk en elders. Ieder voor zich is daarvoor verantwoordelijk en met elkaar zijn we dat. Op school bijvoorbeeld. Leraren, leerlingen, ouders, schoolleiding en bestuur ontwikkelen betrokken onderlinge relaties, die samen het doel van de school dienen: de vooruitgang van haar leerlingen. Jonge mensen die leren zich staande te houden en een goed mens te zijn.

Subsidiariteit

Mensen zijn veerkrachtig, hun onderlinge relaties zijn vitaal, daar gaan wij vanuit. Leraren zijn goed opgeleid. Vervolgens ontwikkelen zij zich tot vakmensen. Ouders zijn toegewijd. Natuurlijk zijn ze betrokken op de schoolresultaten van hun kinderen en anders moeten zij daartoe worden opgeroepen. Met elkaar komen zij er wel: leraren, leerlingen en ouders. Met een beetje hulp als het tegenzit. Met steun van de schoolleider die het overzicht op de schoolorganisatie bewaart en die dit doet met steun van het schoolbestuur, dat zich weer door de interne toezichthouders gesteund weet. Met ondersteuning van overheden ook, die middelen beschikbaar stellen en die aan kunnen dringen op verbetering. De directe belangen van betrokkenen zijn verschillend en kunnen ook botsen, maar waar het om gaat is dat een vrije gemeenschap ontstaat die zichzelf opbouwt, van onderop. Goede kwalitatieve en relationele processen zoals onderwijs zijn gestoeld op zulke verhoudingen. Ze worden 'subsidiair' genoemd: hiërarchisch gezag dat ieder lager gezag ondersteunt om zijn eigen doelen te bereiken. Leraren zijn subsidiair aan hun leerlingen. Subsidiair gezag is dus altijd dienstbaar aan een ondergeschikte, dat wil zeggen dat het de behoefte van anderen herkent en tracht te vervullen. Mensen worden een goed mens en burger dankzij gemeenschappen die zo werken. Ouders hopen dat de uitgekozen school zo werkt.

Subsidiariteit gaat dus niet over beheersing, controle. Of, om de woorden van socioloog Ossewaarde te herhalen, ze gaat niet over 'een rationalisering [van onderwijs] door verschillende belangen te coördineren in een strategisch onderhandelingsspel.' Ze is geen bureaucratie die een belangenstrijd van 'partijen' pacificeert met doelrationele beslissingen, verdeelsleutels en wat niet al.

Een situatie die we trouwens herkennen, ze is gaande en zal uiteindelijk het vakmanschap van de werkers, de betrokkenheid van ouders en de handelswijzen van de lokale gemeenschappen ondermijnen. Ze vermindert het verantwoordelijkheidsgevoel van de directbetrokkenen. Hun zicht op het geheel vermindert. Te veel worden zij in beslag genomen door de belangen van bureaucratie. Een in haar grondslag foute situatie. De grondslag van subsidiariteit is een heel andere. En altijd weer zijn er voldoende toegewijde ouders en competente en betrokken leraren om vertrouwen te mogen hebben in de werking van dit organisatiebeginsel.

Systeem
Zo kijken wij als NKSR tegen onderwijsvrijheid aan. Principieel moet de ruimte van mensen geëerbiedigd worden, ook als het misgaat, denk aan de ondergang van Amarantis. Dergelijke affaires zijn een teken van de tijd en een aansporing om de verkeerde prikkels in 'het systeem' op te sporen. Ze zijn niet een uitnodiging om nog meer te gaan beheersen en controleren. Het systeem is paradoxaal genoeg, zo begrijpen wij nu, zelf oorzaak van ontsporingen. Het zet mensen op het verkeerde been, het fnuikt hun zelfsturing en moreel. Daardoor worden foute aanpakken te laat gecorrigeerd.

Onderwijs is te veel 'systeem' geworden. Wij roepen op het debat over de vrijheid van onderwijs vooral in dit licht te plaatsen. De enorme onderwijsdeelname die is gestimuleerd, is opgevangen door een arrangement dat uit schaalvergroting, decentralisatie van beheerstaken, budgettering en andere bekostigingsprikkels bestaat. Dit is het vigerende beleid, denk aan Passend Onderwijs, de meest recente beleidswijziging met nog onbekende gevolgen voor het bekostigingsniveau van de afzonderlijke scholen, de plaatsing van kwetsbare leerlingen, het werk van leraren en de beheerslasten. Deze grote wijziging zal niet van een leien dakje gaan, hetgeen steeds weer tot nieuwe systeemaanpassingen zal nopen, gepaard aan een nieuwe inperking van de ruimte van leraren, scholen en ouders. Dit is onvermijdelijk.

Het systeem impliceert controle. Daartoe is de Inspectie van het onderwijs ingericht, inmiddels een overheidsdienst die een integrale controle beoogt van kwaliteit en beheer. De onderwijs- en bedrijfsprocessen van de instellingen worden steeds meer afgestemd op de normen die deze dienst in een daarvoor geldend toetsingskader zelf vaststelt. Begrijpelijk, het systeem heeft dit nodig. Die normering, uniformering eigenlijk, gaat verder en is haast een autonoom proces. Zo heeft de Inspectie ook een programma opgezet dat de 'sociale opbrengsten' van de school moet gaan normeren en dat de veelzeggende naam 'sociale cohesie' draagt. Er ontwikkelt zich een overheidsmonopolie van onderwijsinhoud, ook wat de 'sociale kwaliteit' van het onderwijs aangaat. Onderwijskwaliteit is wat de Inspectie daarover definieert.

Bevrijding
Stelsels worden stolsels, om een uitdrukking van bestuurskundige Van de Donk te gebruiken. Zo ook ons onderwijsstelsel. Dit is een gevolg van de hierboven aangestipte systemische werking die het stelsel ondergaat, maar ook omdat het zeer weinig nieuwe toetreders kent. Een te hoge stichtingsdrempel is daar debet aan en dit geldt ook voor de planningstechniek die nog onder invloed staat van de oude verzuiling. Om het onderwijsstelsel te ontstollen en te bevrijden van verkeerde mechanieken doen wij twee voorstellen, mede aan de hand van het advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* uit 2012 en afkomstig van de Onderwijsraad.

1. Richting

De NKSR is voorstander van een herinterpretatie van het begrip onderwijsrichting. De heersende interpretatie van richting heeft betrekking op alleen godsdienst en levensbeschouwing. De grondwetgever kan het begrip opnieuw en ruimer interpreteren. Daarbij kan gedacht worden aan een pedagogisch onderwijsconcept dat door een groep ouders en anderen gezamenlijk wordt voorgestaan. Denk aan een pedagogisch opvoedingsideaal, een concept met voldoende samenhang waar de koers van de school betrekking op heeft en waarborgen biedt voor haar kwaliteit en continuïteit. Het is aan de initiatiefnemers, het particulier initiatief, om te beoordelen of hun stroming als een richting kan worden gekwalificeerd. Deze zelfbeoordeling moet wel verbonden zijn met enkele 'uitwendige', niet-inhoudelijke criteria. Ons inziens moet door de overheid marginaal getoetst worden of er sprake is van een 'serieuze' richting. Gedacht moet worden aan: voldoende steun van ouders, voldoen aan geldende juridische voorwaarden. Uiteraard mag de stichtingsdrempel niet te hoog zijn.

Dit standpunt van de NKSR, dat enigszins overeenkomt met het 'open richtingsbegrip' dat de Onderwijsraad voorstelt, vloeit voort uit het belang dat wij hechten aan vrije (school)gemeenschappen die zichzelf opbouwen door goede subsidiaire verhoudingen te ontwikkelingen. In de eerste paragraaf hebben wij dit toegelicht. De NKSR is voor een ruimer richtingsbegrip, niet voor het afschaffen van het richtingsbegrip. Geen onderwijsvrijheid namelijk zonder richting.

2. Inrichting

In zijn advies bepleit de Onderwijsraad dat de wettelijke deugdelijkheideisen 'in zekere mate versmelten' met kwaliteitseisen uit het toezichtkader van de Inspectie. De NKSR is daar geen voorstander van. Hierboven hebben wij gewaarschuwd voor onderwijs dat te veel een systeem wordt. De versterking van deze beweging, waar dit voostel van de raad op neerkomt, betekent een uiterst problematische vervaging en inperking van onderwijsvrijheid, terwijl de inrichting van een school juist een zaak van deskundigen zou moeten zijn, met name de leraren. De overheid moet wel eisen dat deze mensen daadwerkelijk deskundig zijn. De Onderwijsraad wijst drie terreinen aan van overheidsbemoeienis: de bevoegdheidseisen aan de leraren, de examinering en de vakinhouden en prestaties. Met name het derde terrein gaat over de inrichting van het onderwijs. Hoe begrijpelijk het handelen van de overheid is om onderwijskundige knelpunten aan te pakken, het is uiteindelijk contraproductief want het leidt tot steeds meer regels, terwijl bureaucratie het onderwijs niet kan vernieuwen.

Het is zo dat er meer wegen zijn die naar een goede kwaliteit van het onderwijs leiden. Dat maakt onderwijsvrijheid wezenlijk omstreden. 'Ze is niet op een neutrale, empirische manier uit te leggen', zei rechtsgeleerde en staatsraad Ben Vermeulen eens.

Balans
Samen met het openbaar onderwijs vallen de bijzondere scholen onder verantwoordelijkheid van dezelfde overheid. Twee belangen zijn verenigd: een onderwijsstelsel van openbare en bijzondere scholen die dienstbaar zijn aan de algemene belangen van het land (zijn economie, zijn sociale samenhang) en, het tweede belang 'een vrijheid van motieven: bij de schoolstichting, bij de keuze van de pedagogische doelstellingen, bij de werkwijzen en bij het benoemingenbeleid.' De woorden zijn van wijlen Cees Schelfhout, een voormalig bestuurder van het katholiek onderwijs en staatssecretaris van Onderwijs. Motieven kunnen zijn: solidariteit, personalisme.

Dat ons land nauwelijks particulier, vrij onderwijs kent, is een gevolg van de honorering van het tweede belang, binnen een publiek stelsel. Wij hebben twee punten aangewezen die beide belangen in balans kunnen houden:

- stel het stelsel open voor andere onderwijsrichtingen,
- laat de inrichting van het onderwijs vooral over aan deskundigen, leraren met name.

Woerden, april 2013.