



NGVO

Nederlandstalig Genootschap voor Vergelijkende Studie van
Opvoeding en Onderwijs



NGVO-Studiedag,

29 mei 2015

Nationaal Onderwijsmuseum, Dordrecht

'De Vrijheid van onderwijs'

(verslag A. Louwyck & P. Warnders)

Programma en sprekers

- Historische achtergronden en maatschappelijke betekenis van de vrijheid van onderwijs in Nederland. **Pieter W.A. Huisman**, Hoogleraar Onderwijsrecht, Juridische Faculteit, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Historische achtergronden en maatschappelijke betekenis van de vrijheid van onderwijs in Vlaanderen. **Sarah Van Ruyskensvelde**, onderzoeksassistent aan het Centrum voor Historische Pedagogiek van de Katholieke Universiteit Leuven
- Eigentijdse dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen. Uitkomsten van onderzoek naar richtingsvrije planning in Nederland. **Mark Imandt**, SEO Economisch Onderzoek, senior onderzoeker onderwijsactiviteiten binnen het cluster Arbeid en Onderwijs
- De vrijheid van onderwijs: een focus op de relatie vrijheid/kwaliteit en vrijheid/gelijkheid. **Maarten Simons**, hoofddocent Laboratorium voor Educatie en Samenleving van de KU Leuven
- Vergelijkende reflecties door **Roger Standaert**, lid NGVO Bestuur en Emeritus hoogleraar Universiteit Gent

***Tweehonderd jaar onderwijsvrijheid in Nederland, een tour d'horizon, Pieter Huisman, hoogleraar
Onderwijsrecht, Juridische Faculteit, Erasmus Universiteit Rotterdam***

Onderwijs is een van de laatste zaken waar de nationale politiek nog over gaat. Daarnaast wordt onderwijs ook gezien als de graadmeter van de rechtstaat.

1800 1848 Onderwijs als nationale zorg

Onderwijs staat in dienst van nation building en is een aanhoudende zorg van regering. Ook onderwijskwaliteit werd een nationale zorg. Zo moeten leraren bekwaam zijn. Het is de overheid die vooraf toestemming moet geven voor het stichten van een school.

In de zuidelijke Nederlanden was hier geen steun voor. De vrijheid van onderwijs en opvoeding werd zo aangetast, vond men. Noord kwam tegenover zuid te staan, de liberalen tegenover de klerikalen.

Omdat de openbare school niet voldoet aan het ideaal van hervormden, wordt vrijheid van schoolstichting geëist. Dankzij Thorbecke kwam dit in 1848 in de Nederlandse Grondwet (eerst artikel 208, nu artikel 23).

1848 1917 Vrijheid en bekostiging

Het stichten van een school was dan nu wel mogelijk, maar zonder geld gaat dat lastig. Bekostiging kan alleen als de school openbaar, neutraal, is. De strijd om de financiering start nu. Ondertussen worden katholieke kinderen naar katholieke scholen gestuurd; de liberalen staan hier tegenover. Het is de kieswet uit 1917 (gelijke bekostiging en evenredige vertegenwoordiging) die als compromis dient om subsidiëring mogelijk te maken. Eerder heeft een pacificatiecommissie wettelijke voorschriften opgesteld ter behoud van de uitgangspunten van het bijzonder onderwijs.

Na 1917 blijft de overheid toezicht houden op het onderwijs en kwaliteitseisen stellen. Wel is er vrijheid van richting, aanstelling van docenten en aanschaf van leermiddelen. Ook het selecteren van leerlingen is vrij.

De vrijheid van onderwijs is de vrijheid van de aanbieder.

1917 1994 Verzuiling en beperking

Op een goed moment gaat de vraag spelen wat 'richting' is. Heeft het alleen op godsdienst of levensbeschouwing betrekking of is het breder en valt ook opvoeding etc. er onder?

Dit wordt een probleem bij het leerlingenvervoer en de planning van nieuwe scholen. Bijvoorbeeld als het om een stroming binnen een godsdienstige stroming. En bij een voortschrijdende ontzuiling wordt het steeds lastiger. Er komen nieuwe criteria: getalscriteria en maatschappelijke inbedding. Om voor erkenning in aanmerking te komen, moet er een waarneembare beweging in de maatschappij zijn, die voldoende aanhangers heeft én instituties. Met andere woorden, het moet om een 'zuil' gaan. Dit is tot op heden nog steeds het uitgangspunt. Daarom is het humanisme wel als richting erkend, maar het boeddhisme niet.

Pedagogische opvattingen zijn als richting niet erkend, omdat de methode van onderwijs niet de grondslag van de school beïnvloedt; deze kan op iedere school voorkomen.

1994 nu Van institutionele recht naar individueel recht

In 1994 ging het Scheveningsberaad van start. Dit was een beraad tussen overheid en scholenveld. Insteek was een besturingsfilosofie: meer autonomie voor scholen en bestuurlijke schaalvergroting.

De legitimatie van het onderwijs kwam zo wel ter discussie te staan. Van wie is nu eigenlijk de school? De Onderwijsraad pleit in dit kader (in 2012) voor een ruimere interpretatie artikel 23, maar de vraag is hoe? Deze discussie loopt momenteel: hoe om te gaan met schoolstichting, thuisonderwijs, de mate van regelgeving (denk hierbij aan het inspectietoezicht etc.).

Van wie is de school? Is de school niet veel meer van het individu? Ja, ook en wel op een horizontaal niveau: het individuele recht op onderwijs, het recht op de individuele ontwikkeling van een kind. Dit alles kan leiden tot een schoolstrijd binnen de school; de school die steeds meer individueel wordt ingericht. De rechten van ouders worden steeds belangrijker. De uitdagingen aan het huidige systeem zijn de ouders en thuisonderwijs.

Discussie

Vrijheid is een dynamiserend principe, en kan niet bestaan in een gestolde vorm.

Achter de samenwerkingschool zit de gedachte van schaalvergroting. In krimpgebieden wil men uit praktische overweging samenwerking hebben. Maar hoe? Het toezicht wordt uitgevoerd door openbaar

en bijzonder. Maar hoe verhoudt zich dit tot de grondwet? Deze discussie blijft lopen. Vullen we het pragmatisch in of laten we de grondwet prevaleren? Volgens de Onderwijsraad verhoudt het voorkomen op grote schaal van de samenwerkingsschool, zich niet tot grondwet; de politiek is hierin pragmatischer.

Het individuele recht op onderwijs neemt toe: steeds meer ouders vragen om een speciaal aanbod. De vraag is hoe dit zich verhoudt met gelijkheidsbeginsel?

In Vlaanderen kent men ook burgerinitiatieven. Er bestaan netwerken van huisonderwijs. De overheid erkent deze netwerken.

Nederland kent 'producenten vrijheid', maar dit kantelt nu. Er komen individuele aanspraken van ouders. Beleidsmatig komt dit steeds meer terug, want het past niet goed in huidige systeem. Steeds meer maatwerk wordt verlangd, maar de vraag is hoe dit wettelijk te regelen.

In Vlaanderen is de pedagogische richting als zodanig erkend. In Nederland is dit via kunstgrepen mogelijk: waar is ruimte voor een denominatie om te stichten en daar kan dan een pedagogische invulling aan worden geven.

Los hiervan komt het ook voor dat bewust wordt gezocht naar een gemeente waar een denominatie nog niet is en waar er wel een zou kunnen komen. Formeel kan dit. Is het oneigenlijk? De overheid kan niet toetsen of een school wel of niet bijvoorbeeld katholiek is. Maar deze praktijken dragen wel bij aan het ondergraven van de enge interpretatie van het richtingen begrip.

De vrijheid van onderwijs als twistappel. Een korte beschouwing over de historische wortels van artikel 24, Sarah Van Ruyskensvelde, onderzoeksassistent aan het Centrum voor Historische Pedagogiek van de Katholieke Universiteit Leuven

De vrijheid van onderwijs in België werd na de onafhankelijkheid van de nieuwe staat door het Nationaal Congres 'vrijheid van onderwijs' in 1831 gewaarborgd in het grondwetsartikel nr. 17. Het katholiek onderwijs kreeg hierdoor het vertrouwen dat de emancipatie van het katholicisme voortgang kon vinden en dat de eigen controle over het onderwijs op de eigen scholen kon worden hersteld. De overheid had in de jaren hier aan voorafgaand steeds meer grip op het onderwijs gekregen. Na de

scheiding met Nederland kwamen er nieuwe kansen. Hiertegenover stonden de liberalen, die juist veel verder wilden gaan met de rol van het de overheid in het onderwijs.

Struikelblok bij dit alles was ook de vraag wie de bekostiging van het onderwijs voor zijn rekening zou gaan nemen. De katholieken wilden staatssubsidie, terwijl de liberalen juist minder invloed van de kerk wilden.

Ondertussen was in iedere gemeente een school van de grond gekomen. Vaak waren dit katholieke scholen, terwijl juist in 1846 de discussie over het terugdringen van de kerkelijke invloed weer op gang kwam en allengs radicaler werd.

In 1879 stelde de liberale minister van onderwijs Frère Orban een organieke wet in om nieuwe rijkslagere scholen op te richten. Hiermee brak de eerste schoolstrijd uit die duurde tot 1884, en uitviel in het voordeel van het vrij of bijzonder lager onderwijs. In iedere gemeente was er nu een bijzondere school, zonder bekostiging van overheidswege. Dit werkte de verzuiling in de hand. De katholieken kwamen als overwinnaar uit deze eerste schoolstrijd, omdat ouders massaal hun kinderen naar het, niet bekostigde, katholiek onderwijs stuurden.

Met deze uitkomst was België weer terug bij af.

Pas na de Eerste Wereldoorlog werd de subsidiering van het katholieke onderwijs veilig gesteld.

Maar dit was nog niet voor het middelbaar onderwijs het geval. Hier was een tweede schoolstrijd voor nodig. Daar een groot aantal naoorlogse kinderen naar het lager en voortgezet onderwijs trokken, plande ditmaal de socialistische minister van onderwijs Leo Collard de oprichting van nieuwe rijkscholen voor lager- en middelbaar onderwijs. Een tweede schoolstrijd brak aan, met als hoogtepunt een verboden en tumultueuze betoging in 1955 te Brussel van voornamelijk katholieke onderwijzers en leraren voortgezet onderwijs. Na enige tijd werd in 1958 de tweede schoolstrijd beslecht en een schoolpact getekend door de traditionele partijen, waarbij een schoolvrede moest worden gewaarborgd door het in bescherming nemen van twee 'schoolnetten': het 'officiële net' (of openbaar onderwijs) én het 'vrije net' (of het bijzonder/katholiek onderwijs). Het vrij onderwijs werd zo overal erkend en bekostigd. Ook de verzuiling werd hiermee bekrachtigd.

Uiteraard kostte dit veel geld. Gemeenten kregen hier een rol in. In 1988 werd dit met de derde staatshervorming formeel geregeld. Onderwijs werd 'gemeenschapsmaterie': Nederlandstalige scholen

voor de Vlaamse Gemeenschap, Franstalige scholen voor de Waalse Gemeenschap, Duitstalige scholen in de Oostkantons, en tweetalige scholen (Ned./Frans) in het Gewest Brussel. De samenwerking tussen de twee netten bleef broos.

Vandaag de dag is de samenwerking tussen vrij en openbaar onderwijs nog steeds moeilijk. Werkt de vrijheid van onderwijs sociale ongelijkheid in de hand, zo is een van de vraagpunten in de huidige discussie.

Ondertussen ziet het er niet naar uit dat men de ontstane situatie snel zal terugdraaien. De vrijheid van onderwijs is een argument om niets te wijzigen. Bovendien wordt iedere heroriëntatie ingekapseld in de logica van de eigen overtuiging ('the "grammar" of schooling').

Discussie

Verzuiling en segregatie, in Vlaanderen vooral in openbaar onderwijs. In beeldvorming is het vrij onderwijs nog steeds voor kansrijke kinderen. In praktijk ligt dit steeds meer anders. Het beeld is divers.

Hoe bestaat de keuzevrijheid van de ouders? Er is een absolute vrij inschrijvingsrecht. In een aantal steden bestaan hiertoe wel overlegplatforms.

Schoolstichting, met strenge getalsnormen (erkenning door de ministeries van onderwijs van de gemeenschappen) is vrij. In de praktijk komt het niet vaak voor. Wel zijn er bestaande scholen die zich omvormen tot zogenaamde methodenscholen (bijvoorbeeld Freinetscholen in het stedelijk onderwijs van de stad Gent).

Huisonderwijs wordt in beperkte mate en onder strenge voorwaarden toegestaan; maar dan deels op eigen kosten. In België wordt onderscheid gemaakt tussen 'leerplicht' en 'schoolplicht'.

Vlamingen zijn pragmatischer in inrichting van het onderwijs dan Nederlanders.

Eigentijdse dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen, Mark Imandt, SEO Economisch Onderzoek, senior onderzoeker onderwijsactiviteiten binnen het cluster Arbeid en Onderwijs

Staatssecretaris Dekker wil wat aan het begrip richtingen doen. Gelet op de secularisatie van de samenleving is er in het huidige stelsel nauwelijks ruimte voor het stichten van scholen op een

vernieuwende grondslag.. Daarom heeft hij opdracht gegeven tot een onderzoek naar de toegankelijkheid, kwaliteit, kosten en personele gevolgen van een wijziging naar een richtingsvrij system van schoolstichting.

Het onderzoek is nog in gang (*inmiddels gereed, zie*

<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/07/02/kamerbrief-meer-ruimte-voor-nieuwe-scholen-naar-een-moderne-interpretatie-van-artikel-23.html>) en daarom worden nu enkel wat hoogtepunten genoemd.

Zoals daar zijn:

- Er worden minder dan 20 nieuwe basisscholen per jaar gesticht
- De helft van het aantal nieuwe scholen haalt de stichtingsnorm niet. Het merendeel daarvan gaat overigens op een andere wijze wel verder
- Nieuwe scholen zijn in de opstart fase vaker zwakke scholen
- De kwaliteit van nieuwe scholen is op korte termijn vaak minder omdat nieuwe scholen minder goede leerlingen aantrekken
- Nieuwe scholen kosten relatief gezien meer geld (opstartkosten)
- Het huidige systeem van schoolstichting ken een lage dynamiek
- Er is voldoende potentie voor toetreding van nieuwe scholen
- Vooral bestaande scholen/besturen stichten een nieuwe school
- Besturen/scholen die het redden, breiden later vaak ook weer uit

Ook in het buitenland is onderzoek gedaan naar schoolstichting, zoals naar Free schools in Groot-Brittannië, de Charter schools in Texas, scholen in New Orleans gesticht na de orkaan Katrina en Friskolar in Zweden (die winst mogen maken). Ook voor deze schoolstichtingen geldt dat er een autorisatie proces is, eisen worden gesteld aan de toetreder, er toegankelijkheidseisen en kwaliteitseisen zijn en financiële eisen.

In een nieuwe bestel is ook van belang of bestaande scholen zich anders gedragen als er nieuwe scholen bij komen. Wat zijn de effecten hiervan? Hoe zit het met het bewust zoeken van doelgroepen? Overigens gaan veel goede leerlinge naar goede scholen omdat die al veel goede leerlingen hebben.

De discussie over een nieuw stelsel is altijd ideologisch bepaald. Schoolstichting is vaak een initiatief van hoog opgeleid ouders.

[Het [onderzoek](#) is inmiddels gepubliceerd. Ook is er een [samenvatting](#) beschikbaar. De brief van staatssecretaris Dekker aan de Tweede Kamer over dit onderwerp, met ook andere onderzoeken hierover, vindt u [hier](#).]

Vrijheid van onderwijs, Maarten Simons, hoofddocent Laboratorium voor Educatie en Samenleving van de KU Leuven

Is er een mogelijkheid om pedagogisch naar de vrijheid van onderwijs te kijken? In de historie van de vrijheid van onderwijs ging de discussie over vrijheid of toezicht. Deze discussie was heftig. En als het gaat om toezicht, zijn dan in feite de ouders niet de ware inspecteurs? En welke rol moet de overheid dan spelen?

Het begrip vrijheid kent vele kanten.

Vrijheid *om*: persoonsvorming en burgerschapsvorming in te kleuren.

Vrijheid *van* staatspedagogiek, indoctrinatie en onwetendheid.

Vrijheid *als* het doel van opvoeding en onderwijs.

Wat is het uiteindelijke doel van onderwijs? Is dat het bevorderen van zelfstandigheid? En hoe verhoudt het individu zich dan ten opzichte van het collectief?

Het begrip vrijheid van onderwijs kan worden gerelateerd aan sociaal-culturele, economische, ethische en psychologische aspecten. Steekwoorden die hier bij horen:

- sociaal-cultureel: socialisatie, reproductie van samenleving, dominante waarden en normen (burgerschap), sociale gelijkheid versus functionele vrijheid.
- economisch: investering in menselijk kapitaal, groei, competitie, competenties, employability/competitie versus monopolie/ regulering.
- ethisch: levensbeschouwing, persoonlijke zingeving, moralisering van de samenleving, particuliere waarden en normen, persoonlijke zingeving (traditie) versus staatspedagogiek

- psychologisch: neuro-biologisch, ontwikkeling van een persoon, normalisering van de samenleving, ontwikkelstadia, gepersonaliseerde aanpak versus onaangepaste interventies.

Al deze aspecten kunnen leiden tot actuele spanningen.

Moet het onderwijs worden ingericht op basis van wat werkt (evidence based).? En werkt het - nog - niet (wie bepaalt dat?) moet een school dan sluiten (en wie doet dat?)

De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs door de overheid kan indirect sturend werken. Willen we dat?

Een vastgestelde beroepskwalificatie kan de vrijheid van onderwijs inperken. Moet het onderwijs daarom niet afstand houden van het beroepenveld?

Werkt de keuzevrijheid van ouders sociale ongelijkheid in de hand?

Zetten verplicht gemengde scholen de keuzevrijheden op de tocht?

Van wie is de school, wat zijn de individuele rechten van ouders?

Een mens moet studeren om vorm te geven aan zichzelf, want zijn bestemming ligt niet vast. Moeten we daarom niet terug naar een pedagogisch perspectief van de vrijheid van onderwijs?

Discussie

Scholen leveren leerlingen af die niet altijd even goed zijn gekwalificeerd. Dit zou niet mogen. Daarom moet er een bewakende instantie zijn. De school heeft hier ook een verantwoordelijkheid in. Maar we moeten ons wel bewust zijn van het feit dat niet iedereen in de top kan eindigen.

In welke mate is de keuzevrijheid nog eerlijk als ouders voor de schoolpoort kamperen moeten om hun kind(eren) tijdig in te schrijven (of met tientallen tefefoontjes gelijktijdig bellen om aangemeld te geraken) ?

Vergelijkende reflecties, Roger Standaert, NGVO-bestuurslid en emeritus hoogleraar vergelijkende onderwijskunde aan de Universiteit Gent

De te uiten reflecties zijn een persoonlijke visie, vanuit de betrokkenheid met het onderwerp 'vrijheid van onderwijs' als voormalig hoofd aan het ministerie van onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, en vanuit de onmiddellijkheid van reageren (direct na de laatste spreker op deze studiedag).

Nederland en Vlaanderen hebben ten opzichte van de vrijheid van onderwijs in de 19de en eerste helft van de 20ste eeuw een nagenoeg parallelle geschiedenis gekend. Ten gunste van de confessionelen (NL: protestanten en katholieken - VL: katholieken) werd een status quo afgedwongen. Na WO II ontstond een expansie in het onderwijsveld met grote aantallen leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs. De grondwetsartikelen (NL: artikel 23 en VL: artikel 17) werden door de confessionelen en de niet-confessionelen verschillend geïnterpreteerd en gemanipuleerd; en kwamen als gevolg daarvan onder hevige spanning. De vrijheid van onderwijs is een wespennest.

Verschillen tussen Nederland en Vlaanderen ontstonden doordat op die spanningen verschillend werd gereageerd. In Nederland kwam als gevolg van de sluiptocht van centrale schooltoetsontwikkeling (het ontstaan van het 'Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling, op aandrang van prof. A.D. de Groot) hoe dan ook een strikter (controle)regime tot stand. In Vlaanderen ontstond een leerplancultuur (rijksleerplannen voor het officieel onderwijs en leerplannen voor het katholiek onderwijs; deze laatste waren gebaseerd op de eersten). Door het feit dat de geformuleerde eindtermen minimumdoelstellingen zijn werd ten aanzien van de vrijheid van onderwijs in Vlaanderen een redelijke speling gelaten. Ook was het uitgebreide net van leerlingbegeleidingsdiensten (vroeger 'psycho-medisch-sociale'- centra) voor de lerenden in basis-en voortgezet onderwijs bijzonder waardevol.

Daarna veroverden de sociale wetenschappen (economie, sociologie, (test)psychologie, ethiek, etc.) een bijzonder grote invloed op ons onderwijsbeleid; hetgeen de grondwetsartikelen (waar Vlaanderen soepeler mee omgaat dan Nederland) tot op de dag van vandaag onder spanning heeft gebracht. Denk aan de OESO-imperatieven die uitgaan van de PISA (Program for International Student Assessment)-resultaten.

Voor de toekomst is het van belang en noodzakelijk jongeren meer perspectief te bieden, en hen een verantwoorde keuze te laten om zichzelf te vormen. We zouden toe moeten naar een pedagogisch perspectief op de vrijheid van onderwijs. Hetgeen onderwijsinstanties hiertoe formuleren, met gewaardeerde inbreng van andere wetenschappelijke disciplines, dient na een juridische verankering via politieke besluitvorming op een passende wijze aangeboden te worden aan de jongeren zelf.