

Het einde van het duaal stelsel?

Gedachte: Gaat de overheid haar democratische rol in het openbaar onderwijs versterken of overboord gooien?

Inleiding

Met zijn brief van 29 mei jl. start staatssecretaris Sander Dekker een discussie over een nieuwe uitleg van Grondwetsartikel 23. Als basis van het duaal onderwijsbestel, een stelsel dat grondwettelijk gebaseerd is op enerzijds van "overheidswege" verzorgd Openbaar Onderwijs en Bijzonder Onderwijs neemt hij niet denominatie als uitgangspunt voor het duaal stelsel maar stelt, dat Grondwetsartikel 23 zo mag worden uitgelegd, dat m.b.t. het bijzonder onderwijs niet alleen richting, maar ook zaken als bv. een pedagogisch concept uitgangspunt mag zijn voor de stichting van bijzondere scholen. Hij noemt dat een eigentijdse benadering van het grondwetsartikel. Grondwetsartikelen komen tot stand a.g.v. politieke processen. Grondwetsartikel 23 was in 1917 het sluitstuk van een meer dan een halve eeuw durende schoolstrijd over de vraag of de overheid behalve het "eigen" openbaar onderwijs ook scholen moet financieren, die gesticht worden op basis van confessionele - en later algemeen bijzondere wensen van ouders en daarmee een subjectieve in plaats van een objectieve invalshoek m.b.t. normen en waarden van onze samenleving mogelijk maakt. Dit leidt er o.a. toe dat bv. scholen op reformatorische grondslag de evolutietheorie uit hun curriculum mogen schrappen. Het antwoord op de vraag of dit was toegestaan was in 1917 "ja".

Het standpunt van de staatssecretaris van OCW, dat het Grondwetsartikel ook eigentijds mag worden geïnterpreteerd door richting te veranderen in pedagogisch concept is begrijpelijk, maar juridisch aanvechtbaar en gaat voorbij aan de hierboven genoemde historische context.

Onbegrijpelijk is dat niet. Ook Dekker weet wel dat een Grondwetswijziging die vorm geeft aan het recht tot stichting van scholen gebaseerd op een pedagogisch concept in de huidige politieke verhoudingen waarschijnlijk niet haalbaar is. De staatssecretaris verbreedt draagvlak, omdat hij enerzijds de confessionele partijen niet tegen zich in het harnas jaagt (denominatie als stichtingsgrondslag voor scholen blijft in stand), maar anderzijds allerlei groepen tevreden stelt, die met publiek (belasting) geld onderwijskundige experimenten van de grond willen tillen en daar zeggenschap over willen hebben zonder dat de overheid daar als eerste het groene licht voor moet geven. Dit zou kunnen meevallen, omdat de onderwijsvrijheid ook een vrijheid van inrichting kent die kan worden ingeperkt door de overheid met verwijzing naar de zogenaamde deugdelijkheidseisen. Met name de onderwijsinspectie zal, zich beroepend op die deugdelijkheidseisen allerlei kwaliteitseisen aan scholen wil stellen waardoor scholen zoals als Iederwijs en Wonderwijs (grotendeels ter ziele inmiddels) feitelijk weinig bestaansrecht hebben. Daarmee gaat Dekker in onderwijsland en daarbuiten de fundamentele discussie over de vraag hoe funderend onderwijs "eigentijds" moet worden bestuurd en aangestuurd uit de weg.

Kernwaarden van openbaar onderwijs

De kernwaarden van openbaar onderwijs zijn o.a. *pluriformiteit* en *democratie*. Vanuit de historie worden daarmee de verworvenheden van de samenleving in educatie geborgd. Daar ligt ook de opdracht en de meerwaarde van openbaar onderwijs. Pluriform wil zeggen dat jongeren bekend worden gemaakt met de verworvenheden van onze samenleving, o.a. op hoofdlijn de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen ongeacht geardeerdheid en etnische achtergrond. Gezien de verschillende achtergrond van Nederlandse burgers is dit een groot goed. De rol van het openbaar

onderwijs is, jongeren dit bij te brengen zonder daarbij door een denominatieve bril te kijken en daarmee (wellicht onbewust) aan te geven dat een bepaalde godsdienstige benadering een betere zou zijn. Verantwoording afleggen aan de gemeente was, voordat in de 70er jaren werd overgegaan tot schaalvergroting een normale gang van zaken en in lijn met democratische controle op met publiek geld besteding van middelen. Integraal bestuur van openbare scholen werd omgezet in Bestuurscommissies ex art. 83 van de Gemeentewet. Het op afstand zetten van openbaar onderwijs ging door want vanaf 1996 werd de stichting als bestuursvorm een optie, hetgeen de vraag doet rijzen of daarmee democratische controle vanuit het publieke domein überhaupt nog effectief mogelijk is. Het openbaar onderwijs is per definitie democratisch gevormd. Dit heeft te maken met de verantwoordelijkheid die elke wethouder/gemeenteraad ten opzichte van openbaar onderwijs heeft. Het is niet voor niets dat de laatste school een openbare school dient te zijn. Openbare scholen dienen democratisch te zijn georganiseerd en opgezet (een reden dat er voorstanders zijn van de verenigingsvorm voor openbaar onderwijs, wat het expliciet mogelijk maakt op democratische wijze verantwoording af te leggen van overheidsmiddelen).

Het Schevenings Akkoord Bestuurlijke vernieuwing (1994) en zijn gevolgen

- Sinds de Rijksoverheid de taken voor het onderwijs sterk heeft teruggebracht en het beleid voor een belangrijk gedeelte heeft gedecentraliseerd is een tendens ingezet, die voor het openbaar onderwijs niet leidt tot een vrolijk stemmend beeld.
- Zo is een eerste effect, dat door meer bevoegdheden van de Rijksoverheden naar lokale besturen over te brengen e.e.a. denominatie versterkend heeft gewerkt ten voordele van het bijzonder onderwijs en dat in een tijd, dat in de samenleving denominatie in het onderwijs inhoudelijk steeds minder zichtbaar wordt met als uitzondering het openbaar onderwijs. Daar zorgt actieve pluriformiteit voor een denominatief brede invulling van het onderwijs
- I.t.t. dit maatschappelijk gegeven van minder denominatief zichtbaar zijn van het bijzonder onderwijs) zien besturen voor bijzonder confessioneel – en AB onderwijs kans hun vleugels uit te slaan over gemeentegrenzen heen, vormen conglomeraten en weten vaak het bevoegd gezag van openbaar onderwijs (vaak wethouders) aan te zetten tot het overdragen van een school/scholen aan een groot conglomeraat. Zo is het openbaar VO in Limburg opgeslokt door het van huis uit RK VOL (Voortgezet Onderwijs Limburg), is in Deventer het complete VO overgedragen aan het RK Carmel bestuur (slechts een heel dun draadje verbindt dit onderwijs nog met de gemeente Deventer en dat dankzij het CBOO) met het argument, dat hiermee de sociaal wenselijke aanpak van de jeugdzorg in Deventer kan worden veilig gesteld. Het aantal voorbeelden is legio.
- Waar het openbaar onderwijs niet volledig wordt opgeslokt, is momenteel het model van het wettelijk mogelijk “samenwerkingsbestuur” steeds meer in zwang aan het raken. Het is een ideaal model voor bestuurders van verzelfstandigd “openbaar” onderwijs om naar de buitenwacht te laten weten, dat men in een fusie tot een “samenwerkingsbestuur” toch de belangen van het openbaar onderwijs heeft “weten veilig te stellen”, er wijselijk niet bij vermeldend dat het openbaar onderwijs bestuursvormen kent, die juridisch de kenmerken van het openbaar onderwijs veilig stelt en statutair volledig mogelijkheden biedt voor ontplooiing van pluriforme identiteiten in de scholen onder een openbaar onderwijsbestuur. De door de overheid in de 70er jaren ingezette schaalvergroting die bij veel openbare besturen heeft plaatsgevonden, gaf wellicht onbedoeld te veel ruimte aan verzelfstandigde besturen waarbij over de bestede overheidsmiddelen en onderwijsinhoudelijks ontwikkelingen geen democratische controle plaatsvond. Hierdoor kregen bestuurders veel vrijheid van handelen waar succesvol, maar ook in enkele gevallen minder

succesvol mee werd omgegaan. Bovendien onttrekken deze grotere besturen met eigen bestuursbureaus middelen die bedoeld zijn voor het primaire proces (i.e. lessen).

- In 22 gemeenten – het zijn er inmiddels meer –, zo blijkt uit onderzoek van de UvA/Kohnstamm Instituut uit 2008 (S. Karsten c.s. KLOO-onderzoeksvraag CBOO) is het openbaar primair onderwijs al volledig verdwenen, dit in strijd met de zorgplicht van de overheid voor het openbaar onderwijs. Veel gemeentebesturen hebben hun invloed op het borgen van basiswaarden in het onderwijs daarmee van de hand gedaan.
- In het vooruitzicht werd gesteld, dat de autonomie van de scholen groter zou worden. Wie had gedacht, dat dit betekent, dat de geledingen in de scholen in gezamenlijkheid zouden kunnen beslissen over het volgens CFI normen aan de scholen toe bedeelde publiek geld kwam bedrogen uit. Die in het vooruitzicht gestelde autonomie bleek de autonomie van verzelfstandigde schoolbesturen in zowel – openbaar als bijzonder onderwijs te zijn om met publiek geld naar eigen inzicht de lumpsum gelden, die gebaseerd op leerlingenaantal en primair bedoeld zijn voor lessen werden toegewezen naar eigen inzicht over de scholen te verdelen. Overheidscontrole op deze besturen is niet goed geregeld. Voorbeelden, waarbij het mis gaat tonen dit aan.
- Dat daarbij in enkele gevallen de checks en balances ontbreken om ervoor te zorgen dat e.e.a. in goede banen wordt geleid, is in enkele voorbeelden al aangetoond. Bovendien blijkt dat de controle op grotere besturen weerbarstiger is dan men vooraf had kunnen denken. Langzamerhand komt de Nederlandse samenleving er achter, dat men bij de schaalvergroting in de 70er jaren vergeten is enige vorm van formele controle in te bouwen, waardoor belastinggeld is overgedragen aan verzelfstandigde schoolbesturen, die daarvoor wat betreft het bijzonder onderwijs in het geheel niet en wat betreft het openbaar onderwijs slechts zeer beperkt verantwoording afleggen. Schrijnend daarbij is dat als het fout gaat de gemeente de rekening gepresenteerd krijgt.
- Met deze autonomie van schoolbesturen gaat ook het verschijnsel gepaard, dat over onderwijsbeleid door de Rijksoverheid overleg wordt gevoerd met de overkoepelende organisaties van schoolbestuurders, zoals PO Raad en VO Raad. De onderwijsvakorganisaties AOb en CNV Onderwijs, die de personele belangen van de professionals vertegenwoordigen, zijn m.b.t. onderwijszaken gemarginaliseerd tot overlegorganen. Hun rol is beperkt tot hoofdzakelijk CAO onderhandelaars, die dat overleg dan ook nog moeten voeren met de schoolbestuurders, dus niet meer met de geldverstrekker Rijksoverheid.

Het einde nabij?

De voorgaande schets, die de afbraak van het duaal stelsel zichtbaar maakt heeft (mede ingegeven door de noodzaak tot bezuiniging op de overheidsbegroting) een versnelling gekregen, die zichtbaar wordt in beleidsbrieven van MinOCW van 29 mei en 27 juni 2013 (Zie begin deze notitie). In beide brieven wordt creatief omgegaan met Grondwetsartikel 23 van de Grondwet. Dat blijkt ondermeer uit de volgende passages uit de Beleidsbrief over scholen en krimp d.d. 29 mei 2013.

Citaat:

Samenwerkingsschool

*Een samenwerkingsschool ontstaat uit een fusie tussen een openbare en een bijzondere school (bijvoorbeeld een katholieke of protestants-christelijke). Voor de vorming van een samenwerkingsschool is niet alleen de fusietoets aan de orde. Er is aparte regelgeving voor de vorming van een samenwerkingsschool. **In dorpen die te klein zijn om op een verantwoorde wijze***

een openbare en een bijzondere basisschool open te houden, is de samenwerkingschool de aangewezen vorm om de denominatieve diversiteit van het onderwijsaanbod overeind te houden. Hetzelfde geldt in regionaal opzicht voor het voortgezet onderwijs. De huidige regels zijn echter zo strak dat zij de vorming van een samenwerkingschool in situaties met leerlingendaling te sterk belemmeren.

Einde citaat

De vet gedrukte tekst in het citaat is een bewering die discutabel is en vanuit de historische context geen hout snijdt. Het openbaar onderwijs biedt wel degelijk de mogelijkheid aan ouders om voor hun kinderen denominatieve diversiteit in het onderwijs overeind te houden (Zie de wettelijke verplichting van het openbaar onderwijs op aanvraag van ouders GVO/HVO te verzorgen).

Een samenwerkingschool is wel een uitermate gekunstelde constructie, waarbij niet te traceren welke bestuurders uit de ouderkring bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor welke kinderen in de samenwerkingschool en hoe zich dat vertaalt naar verdeling van het schoolbudget over het "openbare" en "bijzondere" segment van de samenwerkingschool. Dit probleem doet zich ook voor in de vertegenwoordiging in de GMR/MR.

Niettemin zet de Staatssecretaris door en geeft aan voor eind 2013 m.b.t. de samenwerkingschool met nieuwe wetgeving te willen komen. De beoogde wetgeving zal dan de arbeidsvoorwaarden van de gemeenteambtenaren moeten regelen, en ook moeten voorzien in een clausule waarin staat dat ieder kind in een dorp naar die "samenwerkingschool" kan gaan. Het oude VOO-adagium "de beste samenwerkingschool is een openbare school" zou weer uit de kast gehaald kunnen worden. Dat is wel zo eenvoudig en geloofwaardiger dan een juridisch maar ook zeer gekunstelde denominatieve constructie in werking stellen, die in de praktijk niet kan en zal werken.

Citaat:

Meer mogelijkheden tot vorming van een samenwerkingschool

De vorming van een samenwerkingschool maak ik gemakkelijker, zoals ook in het regeerakkoord is aangegeven. Daarvoor kom ik met een voorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. Het wetsvoorstel beoogt fusies tussen openbare en bijzondere scholen eenvoudiger te maken. In dunbevolkte gebieden met leerlingendaling vervalt de eis dat een school met opheffing wordt bedreigd. Daarmee kan in een dorp met lage opheffingsnormen toch een samenwerkingschool tot stand komen tussen scholen met elk enkele tientallen leerlingen. Verder wil ik regelen dat ook een openbaar schoolbestuur een samenwerkingschool mag besturen. Voor het personeel mag worden gekozen: een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, of een ambtelijke aanstelling. Met de laatste twee punten krijgt een openbaar schoolbestuur dezelfde positie als een bijzonder bestuur.

Einde citaat

In feite stelt de staatssecretaris met dit beleid Grondwetsartikel Art 23 lid 4 buiten werking voor die gebieden waar een openbare school qua aantal leerlingen onder de opheffingsnorm komt. Daarnaast is het maar zeer de vraag hoe de gekozen bestuursvorm uitpakt voor de juridische rechtsbescherming van het personeel. De staatssecretaris laat het aan schoolbesturen over hoe wordt omgegaan met de juridische status van het personeel. Blijft dit voor het "openbaar" personeel een ambtelijke, of wordt het een privaatrechtelijke, zoals dat het geval is bij de collega's die toevloeien vanuit de (voormalige)

bijzondere school, die deel gaat uitmaken van de samenwerkingschool of andersom? **Biedt de WMS voor de keuze die daarbij door de schoolbesturen voor het personeel gemaakt gaat worden voldoende garantie op “medezeggenschap”?**

Conclusies en aanbevelingen

Het voorgaande samenvattend kunnen ondermeer de volgende conclusies worden getrokken:

1. De Rijksoverheid moet steeds “creatiever” acteren om het uit 1917 daterende duaal onderwijsstelsel overeind te houden en komt daarbij langzamerhand in een juridische verstrikking terecht, die de geloofwaardigheid van het stelsel ondermijnt. Samenwerkingsbesturen en -scholen, alsmede het legitiem verklaren van pedagogische concepten als grondslag voor het stichten van scholen, zijn daarvan het aantoonbare bewijs.
2. Met het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (SBBV) uit 1994 heeft de Rijksoverheid de regie over onderwijsbeleid uit handen gegeven aan verzelfstandigde schoolbesturen, die hun legitimatie vonden en vinden in een denominatief keurmerk, grondwettelijk geformuleerd in een denominatief onderwijsstelsel, dat dateert uit een verzuilde samenleving die al bijna een halve eeuw erodeert en nu grotendeels verdwenen is.
3. De Rijksoverheid heeft de eigen zorgplicht voor het openbaar onderwijs (grotendeels) van de hand gedaan. M.b.t. het voortgezet Rijksonderwijs is dat gebeurd door deze op te heffen en/of het bevoegd gezag ervan aan gemeenten over te dragen. Vervolgens hebben de gemeenten inmiddels (uitzonderingen daargelaten) gekozen voor verzelfstandiging van het onder hen ressorterende openbaar PO en VO.
4. Zowel voor openbaar als voor bijzonder onderwijs geldt, dat de verantwoording van het met publieke middelen gevoerde beleid en de condities waaronder dit gebeurt zich in belangrijke mate onttrekt aan die overheidsorganen, die eindverantwoordelijkheid dragen voor de besteding van het belastinggeld, dat zij beschikbaar hebben gesteld. Zo hebben gemeenteraden in de praktijk absoluut geen zicht op het bijzonder onderwijs en verloopt de controle op wat er gebeurt in het openbaar onderwijs zo gebrekkig, dat er nauwelijks sprake is van controle respectievelijk invloed. **Het is in deze tijd niet uit te leggen, dat het bijzonder onderwijs uit publieke middelen geld ontvangt, maar wat betreft het daarmee gevoerde beleid geen verantwoording hoeft af te leggen en zeggenschap heeft over de vraag welke leerling wel wordt toegelaten en wie niet. Bovendien laten enkele voorbeelden zien dat als het fout gaat bij een verzelfstandigd schoolbestuur, de gemeente de rekening gepresenteerd krijgt.**
5. Het meest ingrijpend effect van het SBBV is de fundamentele wijziging van onderwijsbeleid en het aansturen van onderwijsprocessen op bestuurlijk en schoolniveau. Autonomie van scholen is in de praktijk in een aantal gevallen verworden tot de autonomie van een kleine elite van “onderwijswerkgevers” die met belastinggeld beleid maken zonder dat daar over gelijkwaardige medezeggenschap en controle formeel geregeld is. De overheid zelf staat op grote afstand en de Wet medezeggenschap Scholen (WMS) 2007 levert voor de overige actoren in het onderwijs niet het instrumentarium voor een gelijkwaardig tegenspel en controle mogelijkheden.

Naar een nieuw Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (SBBV)?

Medio 2013 ondervindt ook het Nederlandse onderwijs de gevolgen van een economische crisis die de ernstigste is sinds die van de jaren '30 van de 20^e eeuw. Bij geringe aanwezigheid van middelen is het voor de hand liggend om (weer) eens te kijken hoe voor onderwijs bestemd geld wordt besteed en welke besluitvormingsprocessen daaraan ten grondslag liggen. Dat is des te meer relevant, omdat steeds meer naar buiten komt, dat aansturingsmechanismen en besluitvormingsprocessen in het onderwijs een eigen dynamiek hebben gekregen en in een aantal gevallen moeilijk beheersbaar zijn geworden. De gevolgen worden gedeponneerd op het bordje van de gemeenten en dus belastingbetaler. Ook de onderwijsvoorman van de CDA TK-fractie Michel Rog erkent inmiddels, dat denominatie voor ouders al lang niet meer de voornaamste drijfveer is voor keuze van een school voor hun kinderen. Daarmee is tevens de in de Grondwetsartikel 23 neergelegde betekenis van het begrip "bijzonder onderwijs" toe aan herziening. De fundamentele vraag is dus niet meer denominatie als uitgangspunt voor het inrichten van een onderwijsstelsel (bijzonder – openbaar), maar de vraag welke actoren onderwijsbeleid aansturen, hoe dat uitpakt voor de implementatie van onderwijsprocessen en welke democratisch controlerende rol de overheid daarbij speelt. Het openbaar onderwijs biedt voldoende mogelijkheden om zowel denominatief – als qua pedagogisch concept, die pluriformiteit te bieden. Fundamentele vraag is daarbij op welke manier de overheid haar democratisch controlerende taak kan uitoefenen. Dat is mede afhankelijk van de bestuursvorm die men voor een dergelijk stelsel kiest. Het openbaar onderwijs biedt op dat punt een scala van mogelijkheden, die allen democratisch controle mogelijk maken en het "van overheidswege" in de definitie van openbaar onderwijs echt inhoud geven.

Het CBOO pleit daarom voor een onderwijsbestel, dat enerzijds bestuurlijke variëteit toelaat, een heel scala van pedagogische concepten de kans geeft zich te ontplooiën in een democratische context en er tevens voor zorgt, dat alle onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs verantwoording afleggen aan de publieke overheid.

Aanbevelingen m.b.t. een nieuw stelsel voor het funderend onderwijs

Eerste aanbeveling: Het voorstel van de staatssecretaris moet behelzen dat samenwerkings scholen openbare scholen dienen te zijn. Juist als de enige school in een dorp/streek een openbare is, kan de gemeentelijke overheid de plicht om pluriformiteit te garanderen, waarmaken. Alleen de openbare identiteit kan dit borgen.

Het bijzonder onderwijs biedt die mogelijkheid niet omdat controle van de gemeentelijke overheid ontbreekt en men onderwijs aanbiedt vanuit een denominatie. Aanbieden van humanistisch vormingsonderwijs, aangeboden door vakkrachten die voldoen aan de normen van de wet Bio, is wettelijk niet mogelijk op confessionele scholen en wordt niet gesubsidieerd. Dit betekent voor ouders dat zij gedwongen worden voor een denominatie te kiezen terwijl openbaar onderwijs per definitie breed toegankelijk is zonder dat men de ene denominatie verkiest boven de andere. In de situatie dat in een dorp/streek twee bijzondere scholen van verschillende denominatie onder de opheffingsnorm komen, is de samenwerkingsconstructie een mogelijkheid. Dat laat onverlet dat de laatste school voor primair onderwijs in een dorp/streek een openbare dient te zijn zodat de overheid de normen en waarden van onze samenleving borgt en ouders niet in het dilemma brengt een denominatieve keuze te moeten maken.

Tweede aanbeveling: Het op denominatie gestoelde duaal stelsel is niet meer adequaat en vereist ingewikkelde wetgeving om het gekunstelde stelsel overeind te houden. Het moet vervangen worden door een onderwijsstelsel onder eindverantwoordelijkheid voor de overheid, dat verschillende bestuursvormen toelaat, maar grondwettelijk de controlerende rol van de overheid op kwaliteit van onderwijs die de normen en waarden van onze samenleving borgt alsmede de (financiële) controle op de beschikbaar gestelde publieke middelen en op democratische besluitvormingsprocessen binnen het onderwijs die is neergelegd in onderwijswetgeving, goed regelt. Dat geldt uiteraard ook m.b.t. algemene toegankelijkheid van alle scholen voor funderend onderwijs.

Derde aanbeveling: M.b.t. de actieve rol van de overheid moet de controle op het functioneren van financiële kaders en de democratische besluitvorming en de borging van de verworvenheden van de samenleving ten aanzien van het primair en voortgezet onderwijs op het lokale (lees gemeentelijk) niveau plaatsvinden. De kwaliteitsborging blijft de taak van de Rijksonderwijsinspectie.

Vierde aanbeveling Het is de moeite waard om in een nieuw “Onderwijsberaad Bestuurlijke Vernieuwing” de vraag te analyseren welke van de sinds 1994 opgetuigde overheadstructuren in het onderwijs werkelijk bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het primaire proces en welke kosten dat met zich meebrengt. Het resultaat zou kunnen leiden tot de conclusie, dat rechtstreekse overheidsaansturing en -facilitering van het onderwijs efficiënt is en sterk kosten besparend werkt.

Aangezien de WMS “medezeggenschap” van andere actoren, zoals ouders, personeel en leerlingen regelt, is nadere doordenking van voornoemde analyse en een daaraan gekoppeld door MinOCW georganiseerd onderwijsoverleg een interessante mogelijkheid.

Het DB/CBOO
Utrecht, december 2013