

VAN IDEAAL NAAR WERKELIJKHEID

© 2004 Guido de Brès-Stichting, Den Haag  
ISBN 90-807629-6-2

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij digitaal, elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, digital, electronic, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Drs. J. Mulder e.a.

# Van ideaal naar werkelijkheid

*SGP-visie op onderwijs*

Samengesteld door de werkgroep:  
W. Büdgen (voorzitter), dr. G. van der Hoek,  
M.F. van Leeuwen, mw. drs. F. Lock-Hasselaar,  
mr. J.G. Macdaniël, drs. J. Mulder (secretaris),  
mw. drs. J.M.M. van de Ridder, drs. W.L. Verweij,  
ir. B.J. van der Vlies en mr. A. Weggeman

GUIDO DE BRÈS-STICHTING - DEN HAAG

Dit is een uitgave van de  
GUIDO DE BRÈS-STICHTING  
STUDIECENTRUM SGP

Laan van Meerdervoort 165 - 2517 AZ Den Haag

Telefoon 070-3029068 - Fax 070-3655959

E-mail: [studiecentrum@sgp.nl](mailto:studiecentrum@sgp.nl)

Website: [www.sgp.nl](http://www.sgp.nl)

Giro 93021 t.n.v. Penningmeester Guido de Brès-Stichting

Bestuur: dr. W. Fieret (voorzitter), mr. A. Weggeman (secretaris),  
drs. P.C. den Uil (penningmeester), ds. J. Koppelaar, drs. F.C. Kuipers,  
drs. J.A. Naaktgeboren, H. Uil, ir. B.J. van der Vlies  
Directeur: drs. J. Mulder

---

Publicatie nr. 33  
Van ideaal naar werkelijkheid

## Samenvatting

Verschillende ontwikkelingen stellen de overheid, de maatschappij en ook het onderwijs voor grote dilemma's en uitdagingen. Scholen staan in het spanningsveld tussen maatschappelijke verantwoordelijkheid en mogelijkheden als gevolg van de veranderde verhouding tussen onderwijs en samenleving, de doorgaande ontzuiling, de veranderende verhouding tussen overheid en onderwijs en de toenemende invloed van 'Europa'. De vraag komt steeds meer op of het onderwijsbestel in zijn huidige vorm nog langer houdbaar en toegesneden is op de eisen van de onderwijsconsument.

Deze vraag staat niet los van de ontwikkeling naar een multiculturele en -religieuze samenleving en de ontwikkeling in de richting van een kennissamenleving. De discussie over artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs) sluit hierbij aan. Deze en andere ontwikkelingen vragen van de overheid een visie op de inrichting van het onderwijs. Dit is voor de SGP reden om zich te bezinnen op onderwijs en onderwijsbeleid.

De nota beschrijft de visie van de SGP op het primair en voortgezet onderwijs en het onderwijsbeleid in de context van de veranderende samenleving. De BVE-sector en het HBO/WO komen zijdelings aan de orde, omdat ontwikkelingen in deze sectoren feitelijk trendsetend blijken te zijn. Hieronder wordt kort samengevat wat de visie van de SGP is op enkele belangrijke onderwerpen. Integendeel, want het artikel is verassend actueel.

### *Artikel 23 van de Grondwet*

De SGP steunt de opvatting dat artikel 23 voldoende flexibel en vitaal is om hedendaagse problemen aan te pakken, zodat er geen reden is om dit artikel aan te passen. De SGP pleit voor handhaven van het duale bestel in de lijn van artikel 23 van de Grondwet, met name vanwege ankerpunten die recht doen aan het onderwijs in de samenleving. Het duale stelsel draagt bij aan de verscheidenheid van aanbod en dus aan keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen. Deze keuzevrijheid van ouders, die ten grondslag ligt aan het bestel, biedt pedagogische, religieuze en culturele minderheden de ruimte om in een seculiere meerderheids-cultuur hun specifieke visie en identiteit in eigen instellingen tot uitdrukking te brengen en te beleven. De school is dan een middel om in

een pluriforme samenleving een brug te slaan tussen de diverse populaties en naar de samenleving als geheel.

De SGP staat voorts een overkorte handhaving van de zogenoemde 'pacificatie' voor, wat inhoudt dat de kosten van het bijzonder onderwijs door de overheid op dezelfde voet worden vergoed als de kosten van het openbaar onderwijs. Om de kosten in de hand te houden heeft de overheid de laatste jaren de stichtingsnormen en de opheffingsnormen ver omhoog geschroefd. Er is wel vrijheid van onderwijs, maar binnen de grenzen van het financieel haalbare! Deze ontwikkeling wijst de SGP af, mede vanwege het feit dat de positie van de kleine scholen in de kernen in het geding komt.

In de visie van de SGP dient er openbaar onderwijs te blijven. Eventuele plannen voor aanpassing van het scholenbestand gelden ook voor de openbare scholen, met dien verstande dat de garantiefunctie van het openbaar onderwijs gehandhaafd moet blijven. Ter wille van bestuurlijke verhoudingen verdient het wel de voorkeur de openbare school meer op afstand van de gemeente te zetten.

De SGP komt in deze nota tot de conclusie dat elementen van het huidige grondwetartikel nog steeds valide zijn. De huidige redactie van het artikel over de vrijheid van onderwijs komt volledig tegemoet aan de eisen die vanuit de samenleving worden gesteld. Voor de SGP is er geen zwaarwegende reden om het duale bestel af te schaffen.

#### *Keus voor bijzonder onderwijs*

De SGP keert in deze nota terug naar het standpunt van de partij in 1918. In het eerste onderwijsartikel wordt de roeping van de ouders voorop gesteld. Met andere woorden: het bijzonder onderwijs regel, het openbaar onderwijs aanvulling. De SGP volgt als het ware Groen van Prinsterer en zijn worsteling voor openbaar of bijzonder onderwijs. Daar komt bij dat het duale onderwijsbestel thans de enige manier is om in het onderwijs de band tussen ouders, school en kerk op principiële gronden gestalte te geven. Dat is de werkelijkheid.

Het ideaal van de SGP blijft dat alle kinderen bij de geopende Bijbel onderwijs krijgen, zoals ook in 1918 is verwoord. Aan de ene kant spreekt de SGP de overheid aan op haar taak om de kinderen onderwijs te doen verstrekken bij een geopende Bijbel. Anderzijds is het van belang dat, zolang de overheid haar taak in dit opzicht verwaarloost, de SGP pleit voor het gebruik maken van de vrijheid om eigen scholen op te richten en in te richten.

### *De ouders*

De SGP staat op het standpunt dat de ouders de eindverantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen dragen. Ze hebben vanwege die verantwoordelijkheid initiatieven genomen tot het oprichten van scholen waaraan ze hun kinderen toevertrouwen en dienen daar hun consequenties uit te trekken. De ouders zijn mede verantwoordelijk voor het ontstaan van een opvoedingsgemeenschap, die vorm krijgt als zij hun pedagogische verantwoordelijkheid behartigen, in samenwerking met instituten die vanuit een zelfde geloofsgemeenschap leven. Ouders kunnen hun verantwoordelijkheid niet afwentelen op de school, de kerk of de overheid. Voor de SGP is dit het leidend beginsel en ze erkent het grondwettelijk recht van 'verenigde' ouders om te beslissen over de aard en de richting van het onderwijs dat op school wordt gegeven.

### *De school als medeopvoeder*

In de visie van de SGP is de school medeopvoeder. Dat stelt des te meer eisen aan de identiteit en de kwaliteit van de school en de aansluiting bij de thuissituatie. In het opvoedingsproces worden kinderen vanuit de overzichtelijkheid van de eigen omgeving naar een volwassen deelname aan de samenleving geleid. Er dient binnen de school sprake te zijn van een verantwoord en veilig pedagogisch klimaat, van waaruit het kind zich kan ontwikkelen tot volwassene en zich kan voorbereiden op een plaats in de maatschappij. De school is primair verantwoordelijk voor de overdracht van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden teneinde mede de attitude van jongeren te vormen. Kennis mag echter niet op zichzelf staan en vraagt erom toepassings- en vaardigheidsgericht te zijn. Het gaat om een goede maatschappelijke voorbereiding, waarbij respect voor de medemens ook op de scholen een punt van aandacht moet zijn.

### *De kerk*

Het onderwijs op school gaat ook de kerk aan. Het mag de kerk immers niet onverschillig zijn waarin de doopleden van de gemeente worden onderwezen. In het christelijk onderwijs is sprake van de trits gezin-school-kerk vanuit de overtuiging het onderwijs te plaatsen in de continuïteit van de opvoeding. Het is geen taak van de kerk om scholen te stichten, maar onderwijs is wel een duidelijke zorg van de kerk. Het is dan ook juist wanneer in de kerk voorbede plaatsvindt voor school en overheid. Kerken kunnen hun daadwerkelijk betrokkenheid tonen bij

het schoolleven, bijvoorbeeld door deel te nemen aan bijeenkomsten waarin scholen hun jaarverslagen en andere beleidsstukken presenteren. Het is ook de profetische taak van de kerk de overheid aan te spreken op ontwikkelingen die naar haar oordeel bijstelling behoeven.

### *De overheid*

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid te zorgen dat er voldoende scholen zijn, in een onderwijsstructuur waarin alle leerlingen onderwijs ontvangen overeenkomstig hun talenten en capaciteiten binnen de grondwettelijke kaders van de vrijheid van onderwijs. De intentie waarmee aan deze vrijheid vulling wordt gegeven, dient ingebed te zijn in het besef van verantwoordelijkheid van eigen doen en laten, van verantwoordelijkheid voor God en tegenover God en de medemens. De SGP ziet het als een groot goed, wanneer de overheid in haar bewakende en faciliterende rol de scholen informeert over de waarde van de Tien Geboden voor overheid en onderdaan, burger en samenleving. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid er op toe te zien dat de scholen hun pedagogische of levensbeschouwelijke identiteit waar maken. Het is voorts de verantwoordelijkheid van de overheid er op toe te zien dat het onderwijs van de 21<sup>ste</sup> eeuw een zo goed mogelijke bijdrage levert aan de toerusting van burgers voor de kennissamenleving en voor de arbeidsmarkt door zeer alert te zijn op het voorkomen van achterstanden en sociale uitsluiting.

### *Onderwijs en levensbeschouwing*

In de visie van de SGP is de kracht van het onderwijs in de toekomst de samenhang tussen de identiteit van de school enerzijds en de pedagogiek en de didactiek anderzijds. Scholen met een sterke levensbeschouwelijke identiteit staan steviger in een pluriforme samenleving, omdat ze ingebed zijn in een gemeenschap die deze levensbeschouwing draagt.

Het is van belang de vraag onder ogen te zien of de levensbeschouwelijke uitwerking in het onderwijs voldoende verscheiden is om de eigen schoolstichting en richting te rechtvaardigen. De legitimatie ligt in de concretisering van godsdienst en levensbeschouwing als ordenend principe voor het onderwijs als geheel. De vrijheid van onderwijs vereist niet alleen inhoudelijk onderscheiden stromingen die bezieling kunnen geven aan visies op het onderwijs, maar ook het kwalitatief functioneren van de scholen om daardoor een tegenwicht te kunnen bieden aan



de druk van de overheid. Het onderwijs van de 21<sup>ste</sup> eeuw speelt in op de maatschappelijke diversiteit. Het probeert recht te doen aan verschillen in opvattingen over onderwijs, aan capaciteiten, aan verschillen in individuele voorkeuren en interesses en aan culturele verschillen. Godsdienst en levensbeschouwing zijn daarbij het ordenende principe voor het onderwijs en tevens de intrinsieke kracht ervan. Direct verbonden met de levensovertuiging is het pedagogisch klimaat en de visie op leren. Dit alles staat nog steeds recht overeind, omdat het tot de kern van de vrijheid van onderwijs behoort bij en past in onze tijd. Het onderwijsartikel in de Europese Grondwet hanteert hetzelfde vertrekpunt. Kern van dit artikel is dat de overheid alle onderwijsvragers recht moet doen door te voorzien in onderwijs overeenkomstig hun godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging.

De SGP accepteert de levensbeschouwelijke segregatie ten aanzien van het onderwijs, want scholen dienen zoveel mogelijk een afspiegeling te zijn van hun levensbeschouwelijke achterban. Er dient geen verplichting te komen voor middelgrote en grote gemeenten om in samenwerking met alle scholen jaarlijks een plan op te stellen om segregatie tegen te gaan. Het is aan de scholen hoe zij dit doen. Daar komt bij dat de vraag gerechtvaardigd is óf men moet integreren in de samenleving. In de visie van de SGP is het wel van groot belang in de samenleving te participeren en de leerlingen daarop voor te bereiden. Daarmee is niet gezegd dat er sprake is van assimilatie. De scholen met een sterke levensbeschouwelijke identiteit staan steviger in het proces van integratie. Juist het streven naar integratie vanuit een sterke levensbeschouwelijke identiteit, maakt het proces van bewustwording groter waardoor een constructieve houding naar de samenleving kan worden ingenomen. Naar de opvatting van de SGP zijn ‘zwarte’ scholen onontkoombaar, omdat de ouders intensief gebruik maken van hun keuzerecht. De overheid is gerechtigd juist deze scholen te benaderen met de vraag op welke wijze zij de integratie van hun leerlingen in onze samenleving willen bevorderen. De overheid is ook gerechtigd controle uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs en te beoordelen op welke wijze de leerlingen worden voorbereid op de Nederlandse samenleving met haar waarden en normen.

### *Kwaliteit van onderwijs*

De SGP deelt de visie dat er meer aandacht nodig is voor kwaliteit van scholen, kwaliteitszorg en informatie daarover. Het is denkbaar dat de wettelijke eisen van deugdelijkheid (zoals kerndoelen en exameneisen) waarop de inspectie de instellingen moet beoordelen, niet meer toereikend zijn om voldoende informatie over de kwaliteit van het onderwijs te vergaren. Er is ook behoefte aan informatie over andere kenmerken van kwaliteit, zoals de zorg voor leerlingen, het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen. De zorg voor goede kwaliteit van het onderwijs is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van instellingen, overheid en burgers. Bekostigingssancties kunnen alleen volgen als een instelling niet voldoet aan de wettelijke eisen van deugdelijkheid. De gestelde eisen mogen in de visie van de SGP niet zover gaan dat ze de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs wezenlijk beperken. Het bijzonder onderwijs dat aan de eisen van deugdelijkheid voldoet, wordt op voet van gelijkheid met het openbaar basisonderwijs (geheel) door de overheid gefinancierd.

Het verdient volgens de SGP aanbeveling wanneer scholen hun interne kwaliteitszorgsysteem verder uitwerken en bekijken hoe leerlingen, ouders en leraren de school beoordelen. Door een volwassen vorm van overleg kunnen deze zelfde groepen ook weer invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid van de scholen en zo voldoende hun betrokkenheid tonen.

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b> .....	<b>15</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>17</b>
1.1 Algemeen .....	17
1.2 Aanleiding.....	17
1.3 Doelstelling.....	20
1.4 Probleemstelling .....	20
1.5 Leeswijzer .....	20
<b>2. Veldverkenning</b> .....	<b>21</b>
2.1 Inleiding .....	21
2.1.1 Algemeen .....	21
2.1.2 Indeling .....	21
2.2 Duaal stelsel.....	22
2.2.1 Algemeen .....	22
2.2.2 Voorgeschiedenis.....	22
2.2.3 Kenmerken .....	23
2.2.4 Samenwerkingsschool.....	24
2.2.5 Integratievraagstuk .....	25
2.3 Invloed van de overheid.....	25
2.3.1 Algemeen .....	25
2.3.2 Regelgeving.....	26
2.3.3 Ontwikkeling sturingsrol .....	27
2.3.4 Inspectie .....	28
2.4 Vrijheid van onderwijs.....	29
2.4.1 Algemeen .....	29
2.4.2 Vrijheid van onderwijs als grondrecht.....	30
2.4.3 Facetten van de vrijheid van onderwijs.....	30
2.4.4 Discussie over artikel 23 van de Grondwet.....	33
2.5 Betekenis van de maatschappelijke context .....	34
2.5.1 Algemeen .....	34
2.5.2 Meervoudige publieke verantwoording.....	34
2.5.3 Medezeggenschap.....	35
2.5.4 Maatschappelijke verankering.....	35
2.5.5 Marktwerking .....	36

2.6 Regierol van de overheid.....	36
2.6.1 Algemeen .....	36
2.6.2 Inspectie.....	37
2.6.3 Ruimte en rekenschap.....	37

### **3. Ontwikkelingen.....39**

3.1 Inleiding .....	39
3.2 Het begrip individualisering.....	39
3.2.1 Algemeen .....	39
3.2.2 Invloed individualisering .....	40
3.2.3 Onderwijs.....	42
3.2.4 Verantwoordelijkheden .....	46
3.3 Secularisatie en ontzuiling.....	47
3.3.1 Algemeen .....	47
3.3.2 De begrippen: zuil, verzuiling, ontzuiling en secularisatie ...	47
3.3.3 Ontwikkeling .....	48
3.3.4 De weerslag in wet- en regelgeving.....	52
3.3.5 De verantwoordelijkheidsverdeling .....	54
3.4 Multiculturele samenleving .....	55
3.4.1 Algemeen .....	55
3.4.2 Onderwijs.....	56
3.4.3 Verdeling van verantwoordelijkheden.....	62
3.5 Internationalisering .....	62
3.5.1 Algemeen .....	62
3.5.2 Europese ontwikkelingen .....	63
3.5.3 Europese afspraken .....	67
3.5.4 Nationaal beleid .....	68
3.5.5 Verantwoordelijkheid overheid en onderwijsinstellingen ....	69
3.6 Marktwerking .....	70
3.6.1 Algemeen .....	70
3.6.2 Marktwerking .....	72
3.6.3 Marktwerking als verschijnsel.....	73
3.6.4 De invloed van marktwerking in het onderwijs.....	74
3.7 Kennissamenleving .....	78
3.7.1 Algemeen .....	78
3.7.2 Ontwikkelingen met betrekking tot de kennissamenleving.	79
3.7.3 Europese kenniseconomische ambities .....	82
3.7.4 Verantwoordelijkheid.....	83
3.7.5 Onderwijs in een kennissamenleving .....	84

<b>4. Kernnoties voor onderwijs .....</b>	<b>86</b>
4.1 Inleiding .....	86
4.2 Onderwijs in bijbels licht .....	87
4.2.1 Algemeen .....	87
4.2.2 De plaats van de Bijbel .....	87
4.2.3 Opvoeding en onderwijs in de Bijbel .....	89
4.3 Onderwijs in historisch licht .....	95
4.3.1 Algemeen .....	95
4.3.2 Op weg naar het duale stelsel .....	96
4.4 Pedagogische en onderwijskundige noties .....	111
4.4.1 Algemeen .....	111
4.4.2 Beheersing en vrijheid .....	111
4.4.3 Onderwijs als tegenwicht .....	112
4.4.4 Pedagogische en onderwijskundige context van onderwijs .....	114
4.5 Noties .....	115
4.5.1 Algemeen .....	115
4.5.2 Bijbelse noties .....	116
4.5.3 Historische noties .....	121
4.5.4 Pedagogische en onderwijskundige noties .....	124
<b>5. Staatkundig gereformeerde visie op onderwijs .....</b>	<b>127</b>
5.1 Algemeen .....	127
5.2 SGP en onderwijs: van alle tijden .....	127
5.3 SGP en verantwoordelijkheidsverdeling .....	133
5.3.1 Ouders .....	134
5.3.2 School .....	136
5.3.3 Kerk .....	138
5.3.4 Overheid .....	140
5.4 SGP-visie op rol van de overheid in veranderende context .....	142
5.4.1 Algemeen .....	142
5.4.2 Veranderende rol van de overheid .....	142
5.4.3 Godsdienst en levensbeschouwing als ordenend principe .....	144
5.4.4 Maatschappelijke opdracht van de school .....	146
5.4.5 Grondwettelijke ankerpunten .....	151
5.5 Conclusies .....	160
<b>Geraadpleegde literatuur .....</b>	<b>162</b>



## Woord vooraf

De visie van de SGP op onderwijs is het onderwerp van deze nota. Het is de eerste nota waarin vanuit het staatkundig gereformeerde gedachtegoed een visie op onderwijs wordt verwoord, die meer is dan het beschrijven van deelgebieden. De werkgroep heeft bewust gewerkt vanuit de ambitie de diverse invalshoeken een duidelijke plaats te geven.

De verschijning van de nota vindt plaats in een tijd van discussies over de plaats en functie van het onderwijs in een multiculturele samenleving. Regelmatig komt daarbij de in artikel 23 van de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs ter sprake. Het is verleidelijk om deze discussies te vergelijken met die over de vrijheid van onderwijs aan het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw. We moeten daar echter voorzichtig mee zijn. De huidige maatschappelijke en politieke context is een andere dan die van destijds. Het studiecentrum van de SGP levert met deze publicatie een bijdrage aan gedachtevorming over dit aangelegen punt, mede op basis van de uitgangspunten en doelstellingen van de partij.

Het is interessant om de ontwikkeling van het partijstandpunt met betrekking tot het onderwijs vanaf 1918 te volgen. Het is opvallend dat de nota principieel terugkeert tot het standpunt van de partij in 1918. Deze zin kan verwondering wekken. Andere politieke partijen zouden bijvoorbeeld 2018 hebben kunnen kiezen. Daarmee wordt immers de gerichtheid op de toekomst aangegeven. Regeren is toch vooruit zien. Alleen maar vooruit zien heeft beperkingen, vooral wanneer kader ontbreekt. Terugzien doet soms ontdekken. Dat is in deze nota het geval. De werkgroep heeft de heroriëntatie op de eerste formulering van het partijstandpunt overtuigend weergegeven. Een centraal item daarbij is dat de SGP met de negentiende eeuwse staatsman Groen van Prinsterer voor het bijzonder onderwijs kiest. Het duale onderwijsbestel is namelijk thans de enige manier is om in het onderwijs de band tussen ouders, school en kerk op principiële gronden gestalte te geven.

De nota streeft niet naar volledigheid. Zoekend en tastend heeft de werkgroep haar weg gevonden. Het bestuur is de werkgroep zeer erkentelijk voor het vele werk dat verzet is. Met gedrevenheid is er aan gewerkt. Het bestuur heeft veel waardering voor het product, namelijk

deze nota, maar ook voor het proces. Het is hartverwarmend om te zien hoe mensen zich willen inzetten om vanuit bijbelse kaders te denken over onderwijs. Een woord van bijzondere dank geldt mevrouw drs. F. Lock-Hasselaar. Zij heeft meer eenheid in de verschillende hoofdstukken aangebracht.

De werkgroep was als volgt samengesteld: W. Büdgen (voorzitter), dr. G. van der Hoek, M.F. van Leeuwen, mw. drs. F. Lock-Hasselaar, mr. J.G. Macdaniël, drs. J. Mulder (secretaris), mw. drs. J.M.M. van de Ridder, drs. W.L. Verweij, ir. B.J. van der Vlies en mr. A. Weggeman.

Namens het bestuur spreek ik de wens uit dat deze nota, onder de onmisbare zegen van de Heere, niet alleen in de eigen kring, maar ook daarbuiten een goede uitwerking mag hebben.

Dr. W. Fieret, voorzitter van de Guido de Brès-Stichting



# 1. Inleiding

## 1.1 Algemeen

Deze inleiding begint met een beschrijving van de aanleiding voor het schrijven van deze nota over onderwijs en onderwijsbeleid (paragraaf 1.2), gevolgd door de formulering van het doel van de studie (paragraaf 1.3), de probleemstelling (paragraaf 1.4) en de leeswijzer (paragraaf 1.5).

## 1.2 Aanleiding

De Westerse samenleving is dynamisch van aard. Met grote snelheid heeft zich, met name in de 20<sup>ste</sup> eeuw, een aantal veranderingen voltrokken. De maatschappij aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw verschilt dan ook wezenlijk van die rond het midden van de 19<sup>de</sup> eeuw, toen het grondwetsartikel betreffende de vrijheid van onderwijs tot stand kwam.<sup>1</sup> Dit grondwetsartikel garandeerde in theorie een grote vrijheid voor het bijzonder onderwijs. In de praktijk bleek de bekostiging een belangrijk obstakel. Tot 1917 werd het bijzonder onderwijs in het geheel niet of zeer beperkt gesubsidieerd door het Rijk. De onderwijspacifitie leidde tot een wijziging van het grondwetsartikel in 1917, waarmee de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs werd verankerd. Het is opmerkelijk dat het onderwijsgrondrecht sinds 1917 - ondanks de hiervoor genoemde dynamiek van de Westerse samenleving - nauwelijks is gewijzigd. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw is wel tweemaal zonder resultaat geprobeerd om de grondwetsbepaling te wijzigen, maar het duale stelsel is nog steeds kenmerkend voor ons onderwijs.

---

<sup>1</sup> Artikel 194 Grondwet 1848. Dit artikel luidde als volgt:

1. Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering.
2. De inrichting van het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen, door de wet geregeld.
3. Er wordt overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs gegeven.
4. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezigt der overheid, en bovendien, voor zover het middelbaar en lager onderwijs betreft, behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid des onderwijzers; het een en ander door de wet te regelen.
5. De Koning doet van den staat der hooge-, middelbare en lagere scholen jaarlijks een uitvoerig verslag aan de Staten-Generaal geven.

Dit duale bestel brengt voor een partij als de SGP een zekere spanning mee. Aan de ene kant moet de overheid worden aangesproken op haar taak om de openbare school met de Bijbel te realiseren. Al het onderwijs dient immers in overeenstemming met de norm van Gods Woord te zijn.<sup>2</sup> Anderzijds is het van belang dat, zolang de overheid haar taak in dit opzicht verwaarloost, wordt gepleit voor en gebruik gemaakt van de vrijheid om eigen scholen op te richten en in te richten. Deze vrijheid houdt echter tegelijkertijd in dat veel kinderen onderwijs kunnen ontvangen dat niet bijbels genormeerd is. Tegen die achtergrond is de vrijheid van onderwijs geen op zichzelf staand ideaal. Eén van de oprichters van de SGP, ds. G.H. Kersten, heeft dit duidelijk tot uitdrukking gebracht. In 1927 zei hij in de Tweede Kamer: "... En zolang de Overheid in ons land van deze haar roeping zich niet kwijt, aanvaard ik de bijzondere Christelijke school met het aloude Gereformeerde onderwijs. Ik aanvaard die school als middel, niet als doel."<sup>3</sup> Gelet op dit spanningsveld is het voor de SGP van groot belang op dit terrein een heldere, afgewogen en integrale visie te formuleren, waarin ook een aantal kernnoties worden omschreven die de actuele politieke situatie overstijgen.<sup>4</sup>

Intussen stellen verschillende ontwikkelingen de maatschappij voor grote dilemma's en uitdagingen. Het onderwijs vormt daarop geen uitzondering. De problematiek waar het onderwijs aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw voor staat, is van een enorme intensiteit. Een voorbeeld is de uitgave van *Koers VO*, die het resultaat is van een uitgebreid en interactief traject om te komen tot een visie op de toekomst van het voortgezet onderwijs.<sup>5</sup> Als gevolg van de veranderde verhouding tussen onderwijs en samenleving, de gevolgen van de doorgaande ontzuiling, de toenemende invloed van 'Europa', de veranderende verhouding tussen overheid en onderwijs - met de daarmee gepaard gaande spanning ten aanzien van de vrijheid van onderwijs vanwege de toenemende staatsbemoeienis - en, om niet meer te noemen, de autonomievergroting, de

---

<sup>2</sup> Zie ook: *Toelichting op het Program van Beginselen van de Staatkundig Gereformeerde Partij*, Houten, 1996, p. 73.

<sup>3</sup> Geciteerd in: B. Stolk, 'Onderwijs in beweging?', in: J. Mulder, e.a., *Van Goedertierenheid en Trouw.. 75 jaar Staatkundig Gereformeerde Partij*, 's-Gravenhage, 1996, p. 241.

<sup>4</sup> De in de verkiezingsprogramma's opgenomen uitzettingen over het onderwijsbeleid hebben vaak een toespitsing op het op dat moment actuele onderwijsbeleid.

<sup>5</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO. De leerling geboeid, de school ontketend*, Den Haag, 2004.

veranderende mentaliteit onder ouders en leerlingen, staan de scholen in het spanningsveld tussen hun verantwoordelijkheid en hun mogelijkheden om de reële beleidsruimte waar te maken.

De Onderwijsraad stelt dat de ‘maatschappelijke veranderingen hebben geleid tot andere uitgangspunten in het onderwijsbeleid en tot aanpassing van de onderwijswetgeving’.<sup>6</sup> Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>7</sup> en de Sociaal-Economische Raad<sup>8</sup>, om twee belangrijke adviesorganen van de regering te noemen, vragen in hun publicaties nadrukkelijk aandacht voor de veranderingen in de maatschappij en attenderen op de implicaties daarvan voor het onderwijs en het onderwijsbeleid.

Zo hier en daar, onder andere in Tweede Kamerdebatten, komt de vraag op of het onderwijsbestel in zijn huidige vorm nog langer houdbaar is. Soms wordt er gesteld dat ons bestel niet langer toegesneden is op de eisen van de onderwijsconsument. Impliciet pleit men dan voor afschaffing van het huidige (duale) onderwijsbestel. Deze discussies staan niet los van de ontwikkeling naar een multiculturele en -religieuze samenleving en de ontwikkeling in de richting van een kennissamenleving. De omgeving waarin onderwijs wordt gegeven, is sterk veranderd en verandert nog steeds. De discussie over artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs) sluit hierbij aan.<sup>9</sup> Deze en andere ontwikkelingen vragen van de overheid een visie op de inrichting van het onderwijs. Kortom: alle redenen, ook voor een politieke partij als de SGP, om zich te bezinnen op onderwijs en onderwijsbeleid voor de nieuwe eeuw en haar bevindingen te publiceren. Deze nota is uiteraard door de bril van een politieke partij geschreven, wat inhoudt dat de rol van de overheid nadrukkelijk aan bod komt en er minder of niet wordt ingegaan op onderwijsinhoudelijke en schooltechnische zaken.

---

<sup>6</sup> Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag, 2002; Onderwijsraad, *Het Europa van het hoger onderwijs*, Den Haag, 2002; Onderwijsraad, *Wat scholen vermogen*, Den Haag, 2002; J.M.G.Leune, *Onderwijs in verandering*, Groningen, 2001.

<sup>7</sup> M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong (red.), *Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken*, Den Haag, 2002.

<sup>8</sup> Sociaal-Economische Raad, *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, Den Haag, 2002.

<sup>9</sup> Zie *Trouw*, 25 maart 2004, p. 1 en 11.

### 1.3 Doelstelling

Deze nota beoogt primair de SGP-visie op het primair en voortgezet onderwijs en het onderwijsbeleid in kaart te brengen, waarbij de vragen naar sturing en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de onderwijsverstrekkers en de onderwijsgebruikers nadrukkelijk worden meegenomen. Daartoe worden enkele kernnoties geformuleerd, die dienen als bouwstenen voor de normatieve beoordeling van de beleidsvoornemens van de overheid voor het onderwijs.

### 1.4 Probleemstelling

Het gaat in deze onderwijsnota dus hoofdzakelijk over primair en voortgezet onderwijs. De BVE-sector en het HBO/WO komen zijdelings aan de orde, omdat ontwikkelingen in deze sectoren feitelijk richtingbepalend blijken te zijn. In deze nota staat de volgende vraag centraal: Wat is de visie van de SGP op het primair en voortgezet onderwijs en het onderwijsbeleid in de context van de veranderende samenleving? Deze centrale vraag wordt in de verschillende hoofdstukken uitgewerkt.

### 1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende *hoofdstuk 1* geeft de nota in *hoofdstuk 2* een feitelijke beschrijving van ontwikkelingen in het onderwijs. Dit hoofdstuk draagt het karakter van een veldverkenning en wordt afgesloten met een paragraaf over de regierol van de overheid.

*Hoofdstuk 3* beschrijft feitelijk een aantal ontwikkelingen dat van grote invloed is geweest op onderwijs en onderwijsbeleid. Het behelst vraagstukken waarvoor de overheid en het onderwijsveld in den brede worden geplaatst.

Na de feitelijk beschrijvende hoofdstukken 2 en 3 volgt in *hoofdstuk 4* een onderzoek naar een normatieve visie op het onderwijs. In beginsel gaat het om het formuleren van kernnoties, die het karakter dragen van bouwstenen en richtinggevend zijn voor de standpuntbepaling van de SGP ten aanzien van onderwijs(beleid).

In *hoofdstuk 5* wordt de visie van de SGP op het onderwijs in kaart gebracht, mede door (maatschappelijke) ontwikkelingen en beleidsvoornemens van de overheid voor het onderwijs met behulp van de kernnoties te wegen en vervolgens een standpunt in te nemen. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

## **2. Veldverkenning**

### **2.1 Inleiding**

#### **2.1.1 Algemeen**

Deze nota concentreert zich op de verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende betrokken actoren ten opzichte van het onderwijs en meer specifiek op de plaats en de taak van de overheid daarin. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de feitelijke stand van zaken ten aanzien van het onderwijs en het onderwijsbeleid weergegeven en wordt summier ingegaan op de achtergronden daarvan. De verantwoordelijkheidsverdeling staat ook hier centraal en in dit kader wordt met name een antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Welke actoren spelen ten aanzien van het onderwijs en het onderwijsbeleid een rol van betekenis?
2. Wat is de positie van deze actoren en welke verantwoordelijkheden hebben zij ten opzichte van het onderwijs?
3. Wat is de invloed van de overheid op het onderwijs en welke middelen staan haar voor het verwerven en behouden van die invloed ten dienste?
4. Wat is de ruimte voor het maatschappelijk middenveld om invloed te hebben op en verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs en in hoeverre wordt daarvan gebruik gemaakt?

#### **2.1.2 Indeling**

In paragraaf 2.2 wordt een uiteenzetting gegeven van de voorgeschiedenis en de kenmerken van het Nederlandse duale onderwijsbestel. Daarmee wordt ingegaan op de eerste twee deelvragen. In een tweetal subparagrafen wordt daarbij nader ingegaan op de samenwerkings-school en het integratievraagstuk. Paragraaf 2.3 geeft een overzicht van de sturingsmogelijkheden van de overheid en richt zich dus op de derde deelvraag. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op de ruimte die het maatschappelijk middenveld heeft om zonder rechtstreekse bemoeienis van de overheid sturing te geven aan het onderwijs. Paragraaf 2.5 gaat in op de positie van de school in haar maatschappelijke omgeving. De paragrafen 2.4 en 2.5 richten zich op de beantwoording van de vierde deelvraag. Ten slotte wordt in paragraaf 2.6 als toespitsing en evaluatie van het voorgaande de aandacht gevestigd op de spanningen

die zich voordoen in de sturingsrol van de overheid ten opzichte van het onderwijs.

## **2.2 Duaal stelsel**

### **2.2.1 Algemeen**

De bestaande verhoudingen in het onderwijs worden voor een belangrijk deel geregeld in artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel gaat uit van het bestaan van openbaar en bijzonder onderwijs. Onder openbaar onderwijs wordt onderwijs verstaan dat uitgaat van de overheid en algemeen toegankelijk is. Bijzonder onderwijs komt daarentegen voort uit particulier initiatief en kent (grond)wettelijke waarborgen ten aanzien van de vrijheid van stichting, richting en inrichting. Openbaar en bijzonder onderwijs sluiten elkaar in formele zin logischerwijze uit en vormen samen het voor Nederland kenmerkende duale onderwijsbestel.

### **2.2.2 Voorgeschiedenis**

Aan de totstandkoming van artikel 23 van de Grondwet is een lange geschiedenis voorafgegaan. Ten tijde van de Republiek (1588-1795) was er in overwegende mate sprake van openbaar onderwijs met een gereformeed karakter. De gereformeerde kerk bekleedde in die tijd een bevoorrechte positie. Deze positie kwam ook tot uitdrukking in het onderwijs. Hoewel het onderwijs primair van overheidswege werd gegeven, had de kerk een belangrijke sturende en toezichthoudende taak.<sup>10</sup> Dit blijkt duidelijk uit de Dordtse Kerkorde, zoals die is vastgesteld op de gezaghebbende Nationale Synode van 1618-1619: 'De kerkenraden zullen alomme toezien, dat er goede schoolmeesters zijn, die niet alleen de kinderen leren lezen, schrijven, spraken en vrije kunsten, maar ook dezelve in de godzaligheid en in de catechismus onderwijzen' (artikel 21) en 'Insgelijks zullen ook de schoolmeesters gehouden zijn de artikelen als boven (dat zijn de artikelen van de belijdenis des geloofs der Nederlandse kerken, toevoeging van de werkgroep), in de plaats van die (dat zijn de dienaren van Gods Woord en de professoren

---

<sup>10</sup> P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland*, Assen/Maastricht, 1987, p. 22-27.

in de theologie, toevoeging van de werkgroep) de christelijke catechismus te ondertekenen' (artikel 54).<sup>11</sup>

Onder invloed van het Verlichtingsdenken nam het gereformeerde karakter van het openbaar onderwijs na 1795 snel af. In de Franse Revolutie vond er een doorbraak van dit denken plaats, die na verloop van tijd resulteerde in de scheiding van kerk en staat. Daardoor verminderde geleidelijk ook de invloed van de kerk op het onderwijs. Binnen het onderwijs werd het gangbaar om uit te gaan van een 'christendom boven geloofsverdeeldheid' (J.R. Thorbecke).<sup>12</sup> Dit bracht veel ouders in gewetensnood. Zij hadden grote moeite om hun kinderen toe te vertrouwen aan scholen die gestempeld werden door de geest van de Verlichting. Waar mogelijk namen verontruste ouders daarom het initiatief tot het oprichten van eigen scholen met een herkenbare signatuur. Het bijzonder onderwijs werd in het begin van de negentiende eeuw echter niet door de overheid bekostigd. Ouders konden daardoor slechts met grote moeite voorzien in het door hen gewenste onderwijs voor hun kinderen. Ondanks de soms felle tegenwerking van de overheid ontstonden er in de loop van de tijd diverse bijzondere en dus door de ouders zelf gefinancierde scholen. Deze situatie, die zich overigens ook voordeed in rooms-katholieke kringen,<sup>13</sup> vormde het uitgangspunt voor een jarenlange strijd voor de gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze strijd staat bekend als de schoolstrijd en is na verschillende stappen in de beoogde richting uiteindelijk in 1917 beslecht met de zogeheten onderwijspacificatie. Voortaan zouden openbare en bijzondere scholen op voet van gelijkheid worden bekostigd.<sup>14</sup>

### 2.2.3 Kenmerken

Openbaar en bijzonder onderwijs onderscheiden zich in formeel opzicht op een aantal punten van elkaar. Het openbaar onderwijs gaat uit van de overheid en is bedoeld als algemene onderwijsvoorziening. Daarmee vervult het openbaar onderwijs de garantiefunctie in het Ne-

---

<sup>11</sup> Johannes Bogermannus e.a., 'Dordtse Kerkenordening' (opgesteld in augustus 1618 en voor het eerst uitgegeven in 1620), in: Commissie kerkrecht van de Generale Synode 1998/1999 der Gereformeerde Gemeenten, *In orde*, z.p., z.j., p. 133-152.

<sup>12</sup> P.Th.F.M. Boekholt en dr. E.P. de Booy, a.w., p. 132-145.

<sup>13</sup> P.Th.F.M. Boekholt, 'De schoolstrijd van de katholieken', in: T.J. van der Ploeg e.a., *De vrijheid van onderwijs. De ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, 2000, p. 28-32.

<sup>14</sup> B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, z.p., 1999, p. 15-19.

derlandse onderwijsbestel. Dit betekent dat het openbaar onderwijs naar zijn aard algemeen toegankelijk is en dus open staat voor leerlingen van alle denkbare levensbeschouwingen. Op grond van de gekozen richting hebben scholen voor bijzonder onderwijs echter de mogelijkheid en het recht om een eigen toelatings- en benoemingsbeleid te voeren. Ook hebben scholen voor bijzonder onderwijs, binnen vastgestelde grenzen, de ruimte om zelf de inhoud en vormgeving van hun onderwijs te bepalen.<sup>15</sup>

Hoewel het formele onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs duidelijk in de wetgeving is verankerd en nog steeds op een breed draagvlak kan rekenen, moet worden geconstateerd dat het feitelijke onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen in de laatste decennia aanmerkelijk minder is geworden. Diverse scholen voor bijzonder onderwijs hebben, vaak mede onder invloed van de secularisatie, gekozen voor een min of meer pluriform karakter. Hoewel het toelatings- en benoemingsbeleid daarmee feitelijk niet meer verschilt van dat van openbare scholen, blijken de meeste ouders nog steeds een voorkeur te hebben voor het bijzonder onderwijs. Daarbij spelen voornamelijk levensbeschouwelijke, sociale en pedagogische overwegingen een rol. De bereikbaarheid is eveneens een belangrijk criterium voor de schoolkeuze.<sup>16</sup>

Ook ten aanzien van de invloed van de overheid op het onderwijs is het onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen in de loop van de tijd afgenomen. Mede doordat veel gemeenten de in 1996 ontstane mogelijkheid hebben aangegrepen om het bestuur van het openbaar onderwijs op afstand te plaatsen, is de band tussen de overheid en het openbaar onderwijs losser geworden. Daarnaast was er in de afgelopen decennia sprake van een toename van de regelgeving die voor het openbaar en bijzonder onderwijs van gelijke toepassing is.<sup>17</sup>

#### **2.2.4 Samenwerkingsschool**

Al jarenlang worden er in de politiek pogingen ondernomen om te komen tot een regeling die fusie van scholen voor openbaar en bijzon-

---

<sup>15</sup> D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, 's-Gravenhage, 2001, p. 30-32.

<sup>16</sup> A.B. Dijkstra en S. Miedema, *Bijzonder gemotiveerd*, Assen, 2003, p. 65-77.

<sup>17</sup> B.P. Vermeulen, a.w., p. 30-33.



der onderwijs in een zogeheten samenwerkingschool mogelijk maakt.<sup>18</sup> Op bestuurlijk niveau bestaat deze mogelijkheid inmiddels. De discussie over de grondwettigheid van een instellingsfusie van scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs is door de regering ondervangen door voor te stellen om de Grondwet zodanig te wijzigen dat daaruit ondubbelzinnig blijkt dat openbaar onderwijs niet per definitie in openbare scholen hoeft te worden gegeven. De voorgestelde uitwerking daarvan in de wet beperkt het ontstaan van samenwerkingscholen tot situaties waarin één van de fusiepartners met opheffing wordt bedreigd.<sup>19</sup>

### **2.2.5 Integratievraagstuk**

De vrijheid van bijzondere scholen om een eigen toelatingsbeleid te voeren, heeft de afgelopen jaren een centrale plaats in de maatschappelijke en politieke discussie over het onderwijs ingenomen. Aanleiding daartoe was het vraagstuk over de integratie van allochtonen en de suggestie dat het openbaar onderwijs onevenredig zwaar belast zou zijn met het onderwijs aan kinderen met leerachterstanden. De regering heeft inmiddels aangetoond dat ook het bijzonder onderwijs een fors aandeel heeft in het onderwijs aan kinderen met leerachterstanden.<sup>20</sup> De Onderwijsraad is in aansluiting daarop van mening dat het aangrijpingspunt voor een evenwichtiger spreiding van de integratieproblematiek veel meer moet worden gezocht in het volkshuisvestingsbeleid. Desondanks merkt de Onderwijsraad op dat de wetgever een vorm van gedwongen spreiding kan opleggen, ‘waarbij wel de richting van de in relatieve en absolute zin beperkte groep confessionele scholen, die op grond van een consequent en consistent beleid op basis van hun religieuze grondslag leerlingen weigeren, onverlet moet worden gelaten’.<sup>21</sup>

## **2.3 Invloed van de overheid**

### **2.3.1 Algemeen**

Aan de overheid staan verschillende instrumenten ter beschikking om invloed uit te oefenen op het onderwijs. De belangrijkste daarvan zijn

---

<sup>18</sup> D. Mentink, *Het bijzondere van het onderwijsrecht*, Utrecht, 1998, p. 31-37.

<sup>19</sup> P.W.A. Huisman, ‘De samenwerkingschool in de wet: nieuwe regeling voor ‘oude’ gevallen’, in: *School en Wet*, 2003 (3), p. 89-92.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 2001-2002, 27 083, nr. 13.

<sup>21</sup> Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag, 2002, p. 57-66 en 95-96.

wetgeving, structurele financiering en subsidiëring. In de wetgeving is vastgelegd aan welke minimumvereisten scholen moeten voldoen (deugdelijkheidseisen) en welke de voorwaarden zijn om door de overheid te worden bekostigd (bekostigingsvoorwaarden). Door het vaststellen of wijzigen van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden en het toezien op de naleving daarvan, kan de overheid sturend optreden. De sturende invloed van de overheid geldt, ondanks het vrijwillige karakter daarvan, ook voor subsidieregelingen. Dergelijke regelingen vormen voor scholen immers een prikkel om aan de subsidievoorwaarden te voldoen.

### **2.3.2 Regelgeving**

De regelgeving met betrekking tot het onderwijs is zeer complex. Dit hangt onder meer samen met het feit dat het onderwijsrecht bestaat uit normen van verschillende niveaus: van internationale regels tot gemeentelijke verordeningen. Op internationaal niveau waarborgt bijvoorbeeld artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) de vrijheid van onderwijs. Wat het Europese recht betreft, zijn met name de regels met betrekking tot vrij verkeer van personen en de uitwisselingsprogramma's van studenten van belang.

Op nationaal niveau bevat artikel 23 van de Grondwet een cruciaal grondrecht op het gebied van onderwijs. Vervolgens is in afzonderlijke sectorwetten de basisstructuur van de vier door de overheid bekostigde subonderwijssystemen neergelegd (het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het (middelbaar) beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). In die sectorwetten is een belangrijk deel van de wetgevende taak overgedragen aan de lagere wetgevers op rijksniveau, namelijk de regering en de minister. Deze lagere regelgeving bevat voor het onderwijsveld feitelijk de belangrijkste voorschriften. Verder worden op rijksniveau ook regels gesteld door zogenoemde zelfstandige bestuursorganen, zoals het Vervangingsfonds en het Participatiefonds.

Op decentraal niveau worden regels gesteld door provinciale staten en de gemeenteraad. De gemeenteraad is de belangrijkste decentrale wetgever op het terrein van het onderwijs. In het kader van het lokaal onderwijsbeleid stelt de gemeenteraad onder meer regels met betrekking

tot de onderwijshuisvesting, de bestrijding van onderwijsachterstanden en de schoolbegeleiding. Op provinciaal niveau zijn er voornamelijk taken ten aanzien van de planning van scholen.

### **2.3.3 Ontwikkeling sturingsrol**

Vanaf de jaren zeventig van de 20<sup>ste</sup> eeuw kreeg het onderwijsbeleid steeds meer een constructief karakter. Voor die tijd was het onderwijsbeleid voornamelijk distributief van aard (Ph. J. Idenburg). De overheid verdeelde de middelen en hield zich verder niet diepgaand met de inhoud van het onderwijs bezig. De relatie tussen overheid en scholen was tot in het midden van de 20<sup>ste</sup> eeuw daardoor voor een groot deel administratief van aard.<sup>22</sup>

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd veel waarde gehecht aan de gedachte van de maakbare samenleving. Die gedachte drong langzamerhand ook door in het onderwijsbeleid. Het onderwijs werd door beleidsmakers steeds meer gezien als een middel om bepaalde politieke doelstellingen te bewerkstelligen. De sturende rol van de overheid ten aanzien van de inhoud en de vormgeving van het onderwijs nam als gevolg daarvan geleidelijk toe. Het idee van gelijke kansen voor iedereen kreeg uiteindelijk gestalte in de bekende Mammoetwet, waarmee het aantal mogelijke onderwijsroutes sterk toenam. Ook de inhoud van het onderwijs werd meer dan ooit voorgeschreven en in wetgeving vastgelegd. Dit proces resulteerde uiteindelijk in de introductie van de zogeheten kerndoelen. Hiermee wilde de overheid greep krijgen op de invulling en met name op de uitkomsten van het onderwijsleerproces. In uitzonderingsgevallen kunnen scholen voor bijzonder onderwijs hier beargumenteerd van afwijken door middel van substitutie van kerndoelen.

In de jaren tachtig en negentig van de 20<sup>ste</sup> eeuw begon zich een nieuwe omslag in het onderwijsbeleid af te tekenen. Het idee van de maakbare samenleving werd steeds meer losgelaten en de pluriformiteit van de samenleving nam zienderogen toe. Deze ontwikkeling vormde een belangrijke impuls voor de opkomst van de netwerksamenleving, waarin de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk sterk toenamen. In die context paste een sterk uniform onderwijsbeleid niet langer. De

---

<sup>22</sup> A. Postma, *Handboek van het Nederlandse onderwijsrecht*, Zwolle, 1995, p. 173-178.

overheid ging zich richten op autonomievergroting en deregulering. Als gevolg daarvan nam de beleidsvrijheid voor scholen langzamerhand toe, in eerste instantie vooral op financieel-economisch terrein. Zo kent het voortgezet onderwijs sinds enige tijd een zogeheten lumpsumbekostiging. Met ingang van 1 januari 2006 wordt die vorm van bekostiging ook in het primair onderwijs geïntroduceerd. Ook ten aanzien van de inhoud van het onderwijs is er sprake van een toenemende beleidsvrijheid. Zo worden de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs (basisvorming, tweede fase, vmbo) geregeld in kaderwetten, waarin binnen een normerend kader is voorzien in de nodige beleidsruimte voor scholen.

Naast het streven naar deregulering is er bij de invulling van het onderwijsbeleid binnen het overheidsapparaat ook sprake van decentralisatie. In dat kader hebben gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen voor het uitvoerende beleid ten aanzien van onderwijshuisvesting, onderwijsachterstanden en schoolbegeleiding. Voor de rijksoverheid resteert daardoor voornamelijk een regulerende en kaderstellende rol.

Ondanks de ontwikkeling van autonomievergroting en deregulering blijft het constructieve element nog steeds een belangrijke rol spelen in het onderwijsbeleid. In paragraaf 2.6 wordt nader ingegaan op de spanningen die de huidige sturingsrol van de overheid met zich meebrengt.

### **2.3.4 Inspectie**

Bij de sturing van het onderwijs door de overheid speelt de inspectie een belangrijke rol. De positie van de inspectie is bij de totstandkoming van de Wet op het onderwijstoezicht (2001) opnieuw vastgesteld. Tot die tijd was de inspectie voornamelijk gericht op het toetsen van het onderwijs aan de in de wet vastgelegde eisen van deugdelijkheid. In de Wet op het onderwijstoezicht is deze taakstelling uitgebreid met het beoordelen en stimuleren van het onderwijs op basis van kwaliteitscriteria. Hierdoor heeft de overheid een wettelijke basis om gericht dan voorheen sturing te geven aan het onderwijsleerproces.<sup>23</sup> Bij haar werk bedient de inspectie zich van sectorspecifieke toetsingskaders. Deze

---

<sup>23</sup> Ph. Eijlander en P. Zoontjens, 'De Wet op het onderwijstoezicht', in: *NTOR*, 2002 (1/2), p. 3-14.

toetsingskaders worden aan de hand van wettelijke richtlijnen door de inspectie zelf opgesteld. Binnen de kaders van de wet heeft de inspectie dus de mogelijkheid gekregen om naast het controleren van de wettelijke bepalingen ten aanzien van het onderwijs (eisen van deugdelijkheid) ook zelf kwaliteitscriteria te formuleren en toe te passen.<sup>24</sup>

Met de vaststelling van de nieuwe taak van de inspectie is ook de zogeheten proportionaliteit van het toezicht geïntroduceerd. Dit houdt in dat de inspectie haar werkzaamheden afstemt op het kwaliteitsbeleid van de scholen. Hoe beter en uitgebreider scholen hun eigen beleid evalueren en elkaars kwaliteit beoordelen, hoe minder intensief het toezicht van de inspectie zal zijn.

## 2.4 Vrijheid van onderwijs

### 2.4.1 Algemeen

De vrijheid van onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.<sup>25</sup> Dit betekent dat er sprake is van een (grond)recht om het onderwijs

---

<sup>24</sup> J.C. van Bruggen, 'Gevolgen van de Wet op het onderwijstoezicht voor het werk van de inspectie van het onderwijs', in: *NTOR*, 2002 (1/2), p. 15-37.

<sup>25</sup> Tekst van artikel 23 Grondwet:

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voorzover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit

vanuit een eigen godsdienst of levensbeschouwing in te richten. Om voor bekostiging daarvan door de overheid in aanmerking te komen, dient wel te worden voldaan aan eisen van deugdelijkheid, gecertificeerde bekwaamheid en zedelijkheid.

### **2.4.2 Vrijheid van onderwijs als grondrecht**

Sinds de onderwijsspecificatie van 1917 is de tekst van het grondwetsartikel over onderwijs nauwelijks aangepast. Bij de grondwetsherziening van 1983 zijn de verschillende grondrechten samengevoegd in hoofdstuk 1 van de Grondwet. De vrijheid van onderwijs is toen neergelegd in artikel 23.<sup>26</sup> De meest in het oog springende wijziging van dit artikel vond plaats naar aanleiding van het reeds genoemde debat over de samenwerkingsschool. Voor het overige is het binnen de grenzen van het grondwetsartikel mogelijk gebleken om in te spelen op nieuwe maatschappelijke omstandigheden, zodat burgers hun verantwoordelijkheid binnen de door de overheid gestelde grenzen konden blijven nemen.

De vrijheid om onderwijs aan te bieden op grond van een religie of levensovertuiging is een basiselement dat ook bij onderwijsbepalingen in internationale verdragen een cruciale rol speelt.<sup>27</sup> Naast het door de overheid verzorgde openbaar onderwijs is een ieder vrij om onderwijs te geven of te doen geven.

### **2.4.3 Facetten van de vrijheid van onderwijs**

De vrijheid van onderwijs heeft drie facetten. In de eerste plaats is er de vrijheid om een school te stichten (vrijheid van oprichting). Vervolgens heeft men de vrijheid om in het onderwijs een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te brengen (vrijheid van richting). Ten slotte bestaat er de vrijheid om het onderwijs, de daarbij behorende

---

de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

<sup>26</sup> Bij de grondwetsherziening van 1983 is tot tweemaal toe een poging ondernomen dit artikel te wijzigen. Daarvoor werd echter niet de benodigde tweederde meerderheid behaald.

<sup>27</sup> Zie ook: F. Coomans, 'Een eenzijdige focus op artikel 23 Grondwet', in: *Nederlands Juristenblad*, 19 maart 2004, p. 633.

organisatie, het beheer en het bestuur van een bijzondere school naar eigen inzicht te regelen en de school in overeenstemming met de gekozen richting te organiseren (vrijheid van inrichting).

#### *Vrijheid van oprichting*

Met de erkenning van de vrijheid van oprichting staat onomstotelijk vast dat een ieder het recht heeft een eigen school te stichten. De oprichting van een school is niet afhankelijk van de toestemming van de overheid. Zoals elk grondrecht is ook de vrijheid van onderwijs echter begrensd en kent dus voorwaarden. Eén van die voorwaarden heeft betrekking op de omvang van de school. Er zullen daarom altijd bepaalde stichtings- en opheffingsnormen moeten gelden. Deze normen mogen echter niet zodanig hoog zijn dat het aanbod en de pluriformiteit van het onderwijs in gevaar komen.<sup>28</sup>

#### *Vrijheid van richting*

De vrijheid van richting houdt in dat de oprichters van een school vrij zijn om de grondslagen te kiezen op basis waarvan het onderwijs wordt gegeven. In de geschiedenis van het Nederlandse onderwijsbestel is het begrip ‘richting’ vooral gekoppeld aan godsdienstige opvattingen. Dat is niet vreemd als we bedenken dat de schoolstrijd ook een strijd is geweest tussen verschillende confessionele kringen. Na de totstandkoming van de pacificatie moesten deze verschillende stromingen inhoud gaan geven aan de nieuwe mogelijkheden. De religie nam in die tijd in de Nederlandse samenleving nog een belangrijke plaats in. Het richtingsbegrip is naderhand uitgebreid met pedagogische en didactische opvattingen, zodat schoolstichting en bekostiging nu ook kan plaatsvinden op basis van een bepaalde pedagogische en/of didactische visie.

Daarmee doet zich gelijk een moeilijkheid voor bij de hantering van het richtingsbegrip. Een ‘nieuwe’ richting moet namelijk door de overheid worden erkend om voor bekostiging en plaatsing op een scholenplan in aanmerking te komen. Daarbij moet aan de hand van te verwachten leerlingenaantallen worden aangetoond dat deze nieuwe richting in een behoefte zal voorzien. Zowel principieel als praktisch levert dit voor de

---

<sup>28</sup> Vergelijk: D. Mentink en P.W.C. Akkermans, ‘Het advies ‘Een steun in de rug’ van de commissie-Rispens onderwijsjuridisch bezien’ (uitwerkingsrapportage), Schoonhoven, 1996, blz. 23.

overheid problemen op. Wat de principiële kant van de zaak betreft, is van belang dat op grond van de scheiding tussen kerk en staat de overheid zich ten principale dient te onthouden van het uitleggen van normen en waarden die godsdienst of levensovertuiging betreffen. De overheid moet zich daarom bij de toetsing of er inderdaad sprake is van een andere richting terughoudend opstellen. Ook in praktisch opzicht levert de toetsing problemen op. Voor de overheid is de beoordeling van soms subtiele theologische verschillen tussen de verschillende richtingen in feite niet mogelijk.

### *Vrijheid van inrichting*

De vrijheid van inrichting is een logisch afgeleide van de vrijheid van op-richting en de vrijheid van richting. Er is aan die vrijheden immers geen praktische waarde toe te kennen als het onderwijs niet overeenkomstig de eigen godsdienst of levensbeschouwing mag worden ingericht. De vrijheid van richting blijkt juist uit de vrijheid van inrichting.<sup>29</sup> Mr. J. Donner stelt ter zake dat de vrijheid van inrichting berust bij 'het bestuur, dat verantwoordelijk is voor de stichting van bijzondere scholen, voor het bepalen en handhaven van de richting, de eigen aard, het bijzonder karakter; het bestuur is verantwoordelijk voor de aanstelling van leerkrachten en draagt eindverantwoordelijkheid voor de keuzes van de leermiddelen, voor de inrichting van het onderwijs en voor de keuzes van de leermethodiek'.<sup>30</sup> De vrijheid van inrichting houdt dus in dat de school in overeenstemming met de gekozen richting mag worden georganiseerd en bestuurd. Als kader hiervoor gelden de in de wet vastgelegde eisen van deugdelijkheid. In de praktijk blijkt er niet zelden de nodige spanning te bestaan tussen de vrijheid van inrichting en deze eisen van deugdelijkheid.

Een voorbeeld van een belangrijk onderdeel van de vrijheid van inrichting dat spanning oplevert met de eisen van deugdelijkheid, is de benoemingsvrijheid. Ingevolge artikel 23, zesde lid, van de Grondwet dienen de eisen van deugdelijkheid voor het openbaar en het bijzonder onderwijs zodanig

---

<sup>29</sup> Minister J. van Kemenade merkte bij de onderwijsbegroting 1976 op dat er twee 'vrijheden' bestaan. Hij ontkende als zodanig de vrijheid van inrichting, omdat de overheid door middel van deugdelijkheidseisen beperkingen mag stellen. Naar zijn oordeel zou het begrip sinds 1923 in confessionele kring een eigen leven zijn gaan leiden.

<sup>30</sup> J. Donner, *De vrijheid van Bijzonder Onderwijs*. Rede op Onderwijscongres van het V.S.G.B. op 14 maart 1981. Uitgave van het Verband van Scholen van Gereformeerde Belijdenis, z.p., z.j., p. 9.



te worden geregeld dat dit voor het gehele uit de openbare kas bekostigde onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende onder meer de aanstelling van onderwijzers geëerbiedigd.

De hier gegarandeerde benoemingsvrijheid heeft de nodige discussie opgeleverd, onder meer bij de behandeling van de Algemene Wet Gelijke Behandeling. Deze wet bevat algemene regels ter bescherming tegen discriminatie op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van deze wet wordt discriminatie verboden in arbeidsverhoudingen. Volgens het tweede lid van genoemd artikel laat dit verbod onverlet dat een instelling van bijzonder onderwijs vrij is om eisen te stellen aan functies, die gelet op het doel van de instelling, nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag. Deze eisen mogen echter niet leiden tot onderscheid op grond van het enkele feit van politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Daaruit blijkt dat in sommige gevallen rekening mag worden gehouden met de persoonlijke levenssfeer. Er moet dan een directe relatie bestaan met de grondslag van de instelling. Dat betekent dat iemand niet uitsluitend wegens een homoseksuele relatie mag worden geweigerd, maar wel omdat deze relatie zich niet verdraagt met de grondslag van de school.

#### **2.4.4 Discussie over artikel 23 van de Grondwet**

De laatste jaren wordt nogal eens geopperd dat het in de Grondwet vastgelegde onderwijsartikel op de helling zou moeten.<sup>31</sup> De gedachte hierachter is dat dit onderwijsartikel een exponent is van de maatschappelijk situatie rond het einde van de 19<sup>de</sup> en het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw en daarom geen toereikend kader zou bieden voor de maatschappelijke knelpunten van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Opvallend is overigens dat deze discussie zich concentreert op artikel 23 van de Grondwet, zonder dat daarbij de internationale rechtsorde wordt betrokken.

De regering deelt die mening niet. Het kabinet houdt onverkort vast aan het recht van burgers met een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing een nieuwe school te stichten. Aan het stichten van scholen

---

<sup>31</sup> H. Lakmaker, 'Artikel 23 op de helling', in: *Trouw*, 25 maart 2004, p. 11.

worden wel aanvullende eisen gesteld. Het is de bedoeling dat alle bestuursleden van de school over de Nederlandse nationaliteit moeten gaan beschikken. Daarnaast moet bij de aanvraag voor het stichten van een nieuwe school een schoolplan worden gevoegd waarin onder meer staat op welke wijze de school bijdraagt aan burgerschapsvorming. Ook moet de school bij stichting minimaal 20 procent leerlingen hebben zonder achterstand.<sup>32</sup>

## **2.5 Betekenis van de maatschappelijke context**

### **2.5.1 Algemeen**

Scholen hebben zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot spinnen in het web van de netwerksamenleving. In de loop van de tijd zijn de verschillende omgevingsfactoren een steeds belangrijker rol in het onderwijs gaan spelen. De leerlingen werden mondiger en hun ouders wilden meer invloed uitoefenen op het schoolbeleid en de schoolpraktijk. Naast de rijksoverheid kwam ook de gemeentelijke overheid steeds duidelijker naar voren als een relevante speler in het onderwijsveld. Het bedrijfsleven wilde als ‘afnemers’ meer invloed op de inhoud van het onderwijs en, om niet meer te noemen, politie en jeugdhulpverlening zagen zich genoodzaakt om nauw met het onderwijs samen te werken teneinde ontspoorde jongeren enigszins in het gareel te houden.

### **2.5.2 Meervoudige publieke verantwoording**

Het open karakter van de huidige samenleving heeft, zoals uit het voorgaande blijkt, grote gevolgen voor de relatie tussen scholen en hun omgeving. Het vraagt van scholen transparantie en verantwoording over het gevoerde beleid en de gerealiseerde praktijk. De relevantie van de zogeheten meervoudige publieke verantwoording is mede toegenomen door de grotere beleidsruimte van scholen. In het kader van de meervoudige publieke verantwoording zijn scholen verplicht om in ieder geval een schoolgids te publiceren met een duidelijke weergave van de visie, de voornemens en de resultaten van de school. Verantwoording vindt daarnaast bijvoorbeeld ook plaats door de publicatie van examenresultaten in landelijke dagbladen of de vermelding van toetsresultaten in rapporten van de inspectie. In het middelbaar beroepsonderwijs krijgt de verantwoording van het maatschappelijk on-

---

<sup>32</sup> Zie Kamerstukken 2003-2004, 29 536, nr. 1.

dernemerschap gestalte in de jaarverslagen. Naast de formele verantwoording in documenten vindt de feitelijke verantwoording echter voor een belangrijk deel plaats in het directe contact tussen de school en de rechtstreeks betrokkenen. Het verwachtingspatroon van de omgeving is daarom van grote betekenis.

### **2.5.3 Medezeggenschap**

De betrokkenheid van ouders bij het onderwijs is in de afgelopen decennia sterk aan verandering onderhevig geweest. Voorheen was er meer sprake van betrokkenheid op afstand, mede gebaseerd op een sterk vertrouwen in de school. Nu hebben ouders steeds meer een kritische instelling en zij vragen meer van de scholen dan voorheen. Oneigheden over een concrete opstelling van een school worden soms tot voor de rechter uitgevochten. De achtergrond hiervan is onder meer dat de opvoedende en vormende rol van het onderwijs voor met name kinderen van tweeverdieners en kinderen uit éénoudergezinnen een grote betekenis heeft gekregen. Door middel van de medezeggenschapsraad kunnen ouders invloed uitoefenen op het beleid van de school. Het voornemen is om de regelgeving inzake de medezeggenschap te moderniseren. Ouders krijgen op sommige punten een sterkere positie. De Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO 1992) zal daarvoor worden omgewerkt in een nieuwe Wet Medezeggenschap Scholen (WMS).

### **2.5.4 Maatschappelijke verankering**

Scholen worden steeds meer een integraal onderdeel van de samenleving. Deze maatschappelijke verankering van het onderwijs doet zich op verschillende manieren voor. Een belangrijk element daarvan is de inbedding van de school in de directe leefomgeving. Scholen gaan relaties aan met relevante maatschappelijke instellingen op lokaal niveau, zoals musea, bibliotheken en sportverenigingen. In dit geheel past ook de ontwikkeling van brede scholen. Daarin worden leerlingen met het oog op de bestrijding van achterstanden ook buiten de schooltijden op een vormende wijze beziggehouden. Daarnaast wordt de brede school gebruikt als buitenschoolse opvangmogelijkheid voor kinderen van tweeverdieners en kinderen uit éénoudergezinnen. Hierdoor valt de overdracht van waarden en normen steeds meer onder de verantwoordelijkheid van het onderwijs.

Op regionaal niveau doet de maatschappelijke verankering van het onderwijs zich voornamelijk voor in relatie tot het bedrijfsleven. Als afnemend veld heeft het bedrijfsleven in de regio belang bij de vormgeving van het beroepsonderwijs en de scholen hebben op hun beurt de bedrijven in de regio nodig om het onderwijsleerproces door middel van stages goed vorm te kunnen geven.

### **2.5.5 Marktwerking**

Het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) in Nederland wordt in beginsel voor honderd procent door de overheid bekostigd. De huidige bekostiging acht de overheid sober, doch doelmatig. Scholen kunnen echter wel een extraatje gebruiken. Tegelijk zien bedrijven het als een kans om met sponsoring, giften en reclame via het onderwijs invloed uit te oefenen op de schoolpopulatie. Om de invloed van het bedrijfsleven binnen de perken te houden en de onafhankelijkheid van het onderwijs zoveel mogelijk te waarborgen, is er op landelijk niveau een sponsorconvenant afgesloten dat de sponsoring van scholen aan regels bindt.

Marktwerking doet zich in het onderwijs echter niet alleen voor ten opzichte van het bedrijfsleven. Ook de scholen zelf zijn steeds meer spelers op de markt. Voor het verwerven van extra leerlingen blijken scholen bijvoorbeeld bereid om kosten te maken, teneinde zich als school in de toekomst verder te kunnen ontwikkelen.

Ten aanzien van het hoger onderwijs is er sprake van een ontwikkeling in de richting van meer private bekostiging. Studeren wordt meer dan voorheen gezien als een investering in jezelf, waar het nodige tegenover mag staan. Zodoende wordt een steeds sterker beroep gedaan op bijdragen van studenten en van het bedrijfsleven. Voor de universiteiten levert dit spanning op ten aanzien van de onafhankelijkheid van het onderzoek.

## **2.6 Regierol van de overheid**

### **2.6.1 Algemeen**

In paragraaf 2.3 is reeds aangegeven dat de rol van de overheid ten aanzien van het onderwijs zich als gevolg van autonomievergroting en deregulering voornamelijk beperkt tot een sturende en coördinerende

rol. Bij de invulling hiervan doen zich regelmatig spanningen voor. Daardoor vormt de aansturing van het onderwijs voor de overheid niet zelden een probleem.<sup>33</sup> De uitkomsten daarvan kunnen van grote betekenis zijn voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappelijk middenveld ten aanzien van het onderwijs.

### **2.6.2 Inspectie**

De in paragraaf 2.3.4 geschetste verandering van het toezicht door de inspectie is tegengesteld aan de beleidsrichting van autonomievergroting en deregulering. Scholen krijgen weliswaar meer beleidsvrijheid, maar dienen zich ook uitgebreider te verantwoorden voor het door hen gevoerde beleid. De eigen keuzen van scholen hebben achteraf dus wel de goedkeuring van de overheid nodig. Deze vaststelling wordt weer genuanceerd door de omstandigheid dat scholen door de proportionaliteit van het toezicht ook de mogelijkheid krijgen om door middel van het kwaliteitsbeleid invloed uit te oefenen op de intensiteit van de controle door de overheid.

Uit de positionering van de inspectie blijkt heel duidelijk de worsteling van de overheid tussen het geven van meer autonomie aan de scholen enerzijds en het behouden van invloed op het onderwijs anderzijds. In het onderwijsbeleid wordt enerzijds steeds meer invulling gegeven aan autonomievergroting en deregulering, maar is anderzijds geen sprake van een afscheid van de in de jaren zeventig en tachtig van de 20<sup>ste</sup> eeuw dominante constructivistische beleidsvisie.

### **2.6.3 Ruimte en rekenschap**

De achtergrond van de spanningsvolle sturingsrol van de overheid wordt mede gevormd door de integratieproblematiek en de noodzaak van een gemeenschappelijk waarden- en normenpatroon in de huidige pluriforme samenleving. De overheid wil daar graag invloed op uitoefenen en ziet de school daarvoor als een belangrijk aangrijpingspunt. Deze ambitie staat op gespannen voet met de algemene beleidsrichting van autonomievergroting en deregulering. Daardoor doet zich regelmatig de situatie voor dat de overheid met de ene hand beleidsvrijheid geeft, maar deze met de andere hand weer neemt. De sturingsrol van de

---

<sup>33</sup> J.M.G. Leune, 'Vrijheid van onderwijs anno 2000', in: J.M.G. Leune, *Onderwijs in verandering*, Groningen, 2001, p. 219-234.

overheid lijkt steeds minder te worden bepaald door een inhoudelijke visie en steeds meer afhankelijk te worden van de actualiteit. Daarmee krijgt de omvang van de overheidsinvloed op het onderwijs een dynamisch karakter. Dit geeft een onhelder beeld van de rol en de verantwoordelijkheid die de overheid voor zichzelf in het onderwijs ziet weggelegd.

## 3. Ontwikkelingen

### 3.1 Inleiding

Het gaat in dit beschrijvende hoofdstuk over een aantal ontwikkelingen en hun invloed op het onderwijs. Er zijn belangrijke maatschappelijke, economische en technologische veranderingen die gevolgen hebben voor de structuur en het functioneren van de samenleving. De invloed hiervan klinkt door in een reeks regeringsnota's over onderwijs. Het is niet eenvoudig de ontwikkelingen te scheiden, omdat ze elkaar beïnvloeden.

De in dit hoofdstuk besproken ontwikkelingen zijn op basis van literatuur en bronnen gekozen, omdat ze wezenlijk van invloed zijn op het onderwijs en het onderwijsbeleid. Achtereenvolgens komen aan de orde: individualisering (paragraaf 3.2), secularisatie en onzuiiling (paragraaf 3.3), multiculturele samenleving (paragraaf 3.4), internationalisering (paragraaf 3.5), marktwerking (paragraaf 3.6) en kennissamenleving (paragraaf 3.7). Deze ontwikkelingen worden in hoofdstuk 5 betrokken bij de standpuntbepaling door ze te confronteren met funderende noties uit hoofdstuk 4.

### 3.2 Het begrip individualisering

#### 3.2.1 Algemeen

De term individualisering is op verschillende manieren in te vullen.<sup>34</sup> Wanneer in deze nota gesproken wordt over individualisering, dan wordt het sociologische verschijnsel bedoeld waarin de mens als enkeling op zichzelf wordt gezien, losgemaakt uit de (natuurlijke) verbanden, waarbij de individualiteit geaccentueerd wordt. Een gevolg is dat de individualiteit van personen wordt benadrukt ten koste van de relatie

---

<sup>34</sup> 'De term is immers een container begrip dat een heterogeen aantal verschijnselen dekt; van toenemende individuele verantwoordelijkheden, een uitdijende persoonlijke levenssfeer, emancipatie van de onmiddellijke sociale en geografische omgeving. Individualisering wekt de suggestie van maatschappelijke verbrokkeling waarbij ieder steeds meer op zich zelf komt te staan.' Commissie Toekomst Bijzonder Onderwijs, *Vrijheid, Verandering en Verscheidenheid. Advies over de inrichting van het onderwijsbestel*, Den Haag, 2000, p. 16.

met anderen.<sup>35</sup> Dit is mede in de hand gewerkt en bevorderd door de verzorgingsstaat.<sup>36</sup>

Als de term individualisering gebruikt wordt in relatie tot concrete onderwijssituaties, heeft het begrip vaak een pedagogisch-didactische inhoud.<sup>37</sup> Het gaat dan om het accent dat binnen het onderwijs gelegd dient te worden op de individuele ontplooiing van de onderwijsafnemers. Dit kan worden bereikt wanneer de onderwijsinstellingen voldoende differentiëren in hun onderwijsaanbod en derhalve zorg of onderwijs op maat aanbieden. Er is dus sprake van een gelaagdheid van het begrip individualisering: als sociologische ontwikkeling *op* het onderwijs en als uitwerking van de ontwikkeling *in* de concrete schoolse situatie. We spreken dan van individualisering door differentiatie.

### 3.2.2 Invloed individualisering

De invloed van de individualisering op het onderwijs is terdege aanwezig. In overheidsdocumenten wordt deze ontwikkeling regelmatig gesignaleerd. Er wordt onderkend dat de binding met de directe leefomgeving losser kan worden.<sup>38</sup> Mede als gevolg van de gestegen mobiliteit zijn de sociale contacten minder geworden en is het verantwoordelijkheidsgevoel voor de kwaliteit van de directe leefomgeving sterk verzwakt.

Een centrale gedachte in dit opzicht is de aandacht voor de autonomie van het individu. Vanaf de jaren zestig van de 20<sup>ste</sup> eeuw komt de vraag naar de vrijheid van het individu tot zelfontplooiing in een andere con-

---

<sup>35</sup> Met deze omschrijving wordt aangesloten bij een eerder door de SGP gehanteerde beschrijving van individualisering: 'In de hedendaagse samenleving krijgt het individu meer accent dan het gezin waaruit hij stamt' (p. 42) en: 'Het principe van individualisering kan atomistische trekken krijgen. Dan is het verband zoek en wordt iedereen op zichzelf teruggeworpen. De huidige samenleving moet krachtig beschermd worden tegen het uiteenvallen in individuen met gelijke rechten en nauwelijks plichten' (p.91). J. Mulder (red.), *Gelijkheid als dwang. Emancipatie en overheidsbeleid*, Houten, 1992, p. 42 en 91.

<sup>36</sup> W.H. Velema, 'De verzorgende beroepen', in: J. van der Graaf en I.A. Kole (red.), *Onthaast verwachten. Anno Domini. Op de drempel van een nieuw millennium*, Kampen, 1999, 47-48.

<sup>37</sup> A.P.M. Knoers, 'Maatschappij en onderwijsbeleid', in: J. Lowyck en N. Verloop (red.), *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals*, Groningen, 1995, p. 82-84.

<sup>38</sup> A.P.M. Knoers, a.w., p. 80-81.



text te staan. Het is van belang die idealen op te vatten als signalen van veel dieperliggende maatschappelijke veranderingen. Deze jaren zestig worden vaak in een adem genoemd met een culturele individualisering. Op allerlei maatschappelijke terreinen - van seksualiteit tot politiek en van religie tot onderwijs - werd meer ruimte voor het individu, voor de individuele zelfontplooiing, nagestreefd. De context is de ontworsteling aan de autoriteiten, de emancipatie van de moderne mens, in politieke, economische en religieuze zin.<sup>39</sup>

In het onderwijs vraagt deze ontwikkeling respect voor de vrijheid, autonomie en waardigheid van de individuele leerling. Onder de concentratie op de zelfontplooiing ligt een bepaalde opvatting van de vrijheid van het individu. Hij mag door niemand gedwongen worden dingen te doen die hij niet zou willen. Hij kiest zelf. Maar het betekent meer. Het betekent ook: uiteindelijk gaat het om niets anders dan de leerling zelf. Het onderwijs is in feite zelfontwikkeling met ondersteuning. Aan deze wending in het onderwijs ligt een mensbeeld ten grondslag, waarin de mens er niet is om andere doelen te dienen, bijvoorbeeld de economische productie, de heersende machten, volk of vaderland, maar waarin de mens primair zelf de zin van zijn leven kan bepalen. De idealen van genoemde jaren zestig zijn uiteindelijk ijzers gebleken om de toenmalige maatschappelijke verhoudingen open te breken en de samenleving naar de postindustriële, globaliserende informatiesamenleving te leiden.

Een neveneffect is dat de samenleving door de multiculturele ontwikkelingen en de individualisering de gemeenschappelijke binding kan verliezen. Daarom is aandacht nodig voor een gemeenschappelijk referentiekader van normen, waarden, historische en culturele kennis.<sup>40</sup> In feite betekent dit de erkenning van de schaduwzijde van de individualisering en mitsdien de vraag naar meer aandacht voor sociale cohesie. Gemeenschappelijke waarden, actieve maatschappelijke en culturele participatie, het onderling vertrouwen en maatschappelijke instituties spelen hierin immers een belangrijke rol. Van het onderwijs verwacht

---

<sup>39</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO. De leerling gebouwd, de school ontketend*, Den Haag, 2004, passim.

<sup>40</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010*, Zoetermeer, 2000, p. 32.

de overheid dat het een grote rol speelt waar het gaat over aandacht voor en overdracht van waarden, normen, sociale vaardigheden en culturele bagage. De school is immers een ontmoetingsplaats voor ouders en leerlingen binnen een wijk of in het lokale leven. Onderwijsvoorzieningen kunnen de sociale samenhang versterken van buurten, wijken en dorpen. Rond de school kan als het ware een flexibel en gevarieerd netwerk ontstaan van voor- en vroegschoolse opvang, tussentijdse opvang en naschoolse activiteiten.

De betrokkenheid rondom een gezamenlijke instelling kan hierdoor weer voor een gemeenschapsgevoel zorgen, daar waar deze vroeger door de kerk en andere gemeenschappen werden vormgegeven. Want 'als gevolg van diverse maatschappelijke ontwikkelingen zijn traditionele instituties die een opvoedende en socialiserende rol kunnen spelen, niet meer op hun taak berekend of simpelweg verdwenen. Ook lijkt de traditionele continuïteit weg gevallen tussen de verschillende opvoedingscontexten waarmee de jongere te maken krijgt. Familie, buurt, kerk, sportvereniging: ze spelen een minder geprononceerde rol. En daar is weinig voor in de plaats gekomen'.<sup>41</sup> De voortgaande individualisering, waardoor de mensen steeds actiever hun eigen kaders moeten scheppen, is een maatschappelijk gegeven. Dat de mens algemeen gezien wordt als 'teruggeworpen op zichzelf', wordt bevestigd door pleidooien voor meer gemeenschapszin.

### 3.2.3 Onderwijs

De onderwijsinstellingen staan aan de ene kant voor de opgave tegemoet te komen aan de individuele ontplooiing van de leerling en aan de andere kant goed burgerschap, sociale cohesie, te bevorderen: differentiatie en integratie. Er is een voortdurend spanningsveld tussen deze hoofdfuncties van het onderwijs.<sup>42</sup> In deze paragraaf wordt de concrete doorwerking in het onderwijs beschreven.

---

<sup>41</sup> Idem, p. 19 en: Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2001*, Utrecht, 2002, p. 12.

<sup>42</sup> J.L. Peschar, 'De maatschappelijke betekenis van het onderwijs', in: N.L. Dodde en J.M.G. Leune (red.), *Het Nederlandse schoolstelsel*, Groningen, 1995, p. 47-71. Vergelijk: J.M.G. Leune, *Onderwijs in verandering, Reflecties op een dynamische sector*, Groningen, 2001, p. 241-248.

### *Differentiatie en zorg op maat*

De invloed van individualisering in het onderwijs uit zich met name in de differentiatie. Onder differentiatie worden al die maatregelen in het onderwijs verstaan die inspelen op verschillen tussen leerlingen.<sup>43</sup> Het onderwijs komt tegemoet aan de verscheidenheid onder de leerlingen door oog te hebben voor verschillen tussen individuen en daar onderwijskundige consequenties aan te verbinden.

Op schoolniveau uit de individualisering zich in de aandacht voor de onderscheiden leerstijlen van de leerlingen, zorg op maat, modules die een leerling stap voor stap kiest, etc. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de school zorg op maat te kunnen bieden en te kunnen differentiëren. Het is ook van belang dat de school door middel van differentiatie een optimale individualisering nastreeft en dat risicokinderen zorgverbredende hulp krijgen.

Individualisering door differentiatie kan dus betrekking hebben op de doelstellingen die bij de individuele leerling worden nagestreefd; het kan ook betrekking hebben op de aanpassing van de werkvormen, leeractiviteiten en middelen aan de typische karakteristieken van de leerling. Het onderwijsbeleid van de overheid biedt diverse maatregelen met het oog op 'onderwijs op maat'. Zo beoogt de overheid in het kader van onderwijs op maat dat alle betrokkenen zicht hebben op de na te streven doelstellingen, wat de kans op doelgericht handelen kan verhogen.

### *Individuele wensen burgers*

De verkenning *Grenzeloos leren* geeft aan dat burgers steeds meer van de overheid verlangen dat deze rekening houdt met hun persoonlijke kenmerken, wensen en levensstijl. Zo is er bij de voorschoolse educatie een groeiende vraag naar kinderopvang doordat beide ouders werken. In het funderend onderwijs willen ouders meer inzicht in de prestaties van de scholen en van de leerlingen. Op deze wijze kunnen ze hun schoolkeuze daarop afstemmen. Zij vragen meer individuele aandacht voor hun kind, en meer medezeggenschap om invloed op het schoolbe-

---

<sup>43</sup> Knoers (1995, p. 81) beschrijft differentiatie als 'een proces van een ontwikkeling in verschillende richtingen van wat oorspronkelijk één geheel was'. Dit kan zich manifesteren in *schaalverkleining* - uitsplitsing op grond van verschillen - en *schaalvergroting* waarbij verschillende onderdelen worden samengevoegd. In beide gevallen nemen de mogelijkheden voor het individu toe.

leid te kunnen uitoefenen, zodat individuele wensen meegenomen kunnen worden. Brede opvang en flexibiliteit van en door de instellingen is nodig om werken, ouderschap en ‘een leven lang leren’ te kunnen blijven combineren.

### *Heterogene onderwijsvraag*

Het beroepsonderwijs en hoger onderwijs krijgen te maken met een meer heterogene onderwijsvraag. Dit vraagt om differentiatie en onderwijs op maat. Het onderwijs is geen éénmalige voorbereiding op een bepaald beroep, maar moet in longitudinaal verband worden gezien: een onderdeel uit een reeks onderwijsonderdelen in het kader van ‘een leven lang leren’. De individuele levensloop van burgers loopt steeds meer uiteen; tóch zal iedereen de ruimte en de mogelijkheid moeten hebben om zich te ontplooiën. Daardoor kan de vraag naar een ander soort onderwijs ontstaan: meer deeltijd- en duaal onderwijs, zodat de mogelijkheden om werken en leren te combineren toenemen. De grens tussen initieel en postinitieel onderwijs kan vervagen. Aan de competenties van docenten zullen andere en hogere eisen worden gesteld om dit te kunnen realiseren.<sup>44</sup>

### *Begeleiding*

Scholen zijn verantwoordelijk voor een beleid dat leerlingen de mogelijkheid biedt aan hun individuele mogelijkheden tegemoet te komen. Dat vraagt onder meer een adequate begeleiding, met name om leerlingen met achterstanden perspectieven te bieden. Dit kan door bijvoorbeeld student-mentoren in te zetten die uit de groep van herkomst van de student komen. Deze mentoren vormen vaak een brug tussen school en gezin, waardoor ouders en opvoeders meer bij het schoolproces worden betrokken. Dit draagt niet alleen bij aan zorg op maat, maar ook aan het bevorderen van de sociale cohesie. Vooral lange begeleiding en begeleiding die gericht is op studievvaardigheden zorgen voor betere prestaties.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Vergelijk de beschrijving van de invloed van individualisering in: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010*, Zoetermeer, 2000, p. 32,43,52,61.

<sup>45</sup> Inspectie van het onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2001*, Utrecht, 2002, p. 24.

Daarnaast moeten docenten voldoende ruimte krijgen om zich verder te professionaliseren op bijvoorbeeld het gebied van werkvormen die meer gericht zijn op de individuele leerling dan op de hele groep, om de mogelijkheden van ICT beter te leren benutten en om de omslag te maken van leerkracht naar begeleider.<sup>46</sup>

#### *Kwaliteit leerlingenzorg*

Een ander punt is de kwaliteit van de leerlingenzorg. Het is noodzakelijk dat aan verschillende voorwaarden wordt voldaan. De vorderingen van de leerlingen dienen vastgesteld en geanalyseerd te worden. Het leerlingvolgsysteem moet goed functioneren. Daarnaast moeten zonedig handelingsplannen worden opgesteld die aansluiten op de hulpvragen van de leerlingen. Onderwijskundige rapporten zijn belangrijk op het moment dat zwakke leerlingen naar een andere onderwijsinstelling gaan. Op deze manier kunnen grote hiaten worden voorkomen en kan er adequaat onderwijs op maat worden aangeboden.<sup>47</sup>

#### *Profilering onderwijsinstellingen*

Door de toegenomen autonomie van de scholen kunnen er op deze punten meer eigen initiatieven worden ontplooid en kunnen scholen zich beter profileren ten opzichte van andere scholen. Maar dit dient wel beschreven en gewaarborgd te worden in het kwaliteitsbeleid van de scholen.

#### *Doorlopende leerlijnen*

Het versterken van de beroepskolom vmbo - mbo - hbo en het verzorgen van doorlopende leerlijnen is bedoeld om de leerlingen zo min mogelijk achterstand te laten oplopen. Het bindende element is de loopbaan van de leerling. Van daaruit moet de aansluiting tussen verschillende onderwijssoorten worden bekeken, moet er maatwerk worden geleverd, en moet zorg en begeleiding worden opgezet. Voorkomen moet worden dat de leerlingen uitvallen omdat de aansluiting tussen verschillende opleidingen niet goed is. Onderwijsinstellingen dienen zich zoveel mogelijk te richten op doorlopende leerlijnen met een adequate vakdidactische afstemming. Om dit te kunnen realiseren is sa-

---

<sup>46</sup> Idem, p. 166-169.

<sup>47</sup> Vergelijk: Inspectie van het Onderwijs, *Onderwijsverslag over het jaar 2001*, Utrecht, 2002, p. 129.

menwerking belangrijk. Het Educatief Partnerschap (EPS) is een samenwerkingsverband tussen verschillende instellingen op het gebied van stage, praktijkleren en duale trajecten. Wanneer er passende opvang is en er leerwegen zijn voor elke individuele leerling, dan zal dit ook een gunstig effect hebben voor de risicoleerlingen: leerlingen die door aanleg of sociaal-culturele achtergrond een reële kans maken hun onderwijsloopbaan niet succesvol af te sluiten. Door zorg op maat kunnen deze leerlingen bijtijds worden opgevangen.

#### *Brede schoolontwikkeling*

Brede schoolontwikkeling kan ondermeer de sociale cohesie versterken. In het primair onderwijs wordt met deskundigen uit verschillende beroepssectoren samengewerkt. Zij vormen daardoor een netwerk van voorzieningen voor kinderen en ouders in de wijk met de school als centraal uitgangspunt.

### **3.2.4 Verantwoordelijkheden**

In de samenleving zijn er ontwikkelingen die om een antwoord vragen. Ze stellen het onderwijs voor de vraag op welke wijze het kan inspelen op dergelijke maatschappelijke ontwikkelingen. Een van de ontwikkelingen is individualisering; een verschijnsel dat toeneemt naar mate de samenleving cultureel pluriformer wordt. Voor het onderwijs betekent het gelijke kansen bieden enerzijds een gevarieerd onderwijsaanbod bieden dat toegesneden is op de wensen van de onderwijsvragers. Anderzijds accentueert de toenemende individualisering ook de rol die het onderwijs vervult voor de versterking van de sociale cohesie in de samenleving.

De overheid neemt beleidsmaatregelen om zorg op maat te kunnen realiseren. Dit zijn zowel maatregelen die betrekking hebben op de voorwaarde scheppende sfeer, als maatregelen die gericht zijn op de beoordeling en waardering van de uitkomsten van het onderwijsbeleid. De overheid is verantwoordelijk voor de wetgeving en heeft het recht deugdelijk onderwijs te verlangen. Goed onderwijs is immers de poort tot participatie in de samenleving. De kansen op participatie, en daarmee op sociale cohesie, worden vergroot door het scheppen van een specifiek aanbod voor welomschreven doelgroepen. De participatie neemt ook toe als de samenhang in het onderwijsaanbod wordt verbeterd en als de lokale coördinatie wordt versterkt.

De invloed van individualisering als verschijnsel is manifest. Dat vraagt zowel van de onderwijsinstelling als van de overheid om hun verantwoordelijkheid voor het te voeren beleid te nemen. De overheid schept via wet- en regelgeving de voorwaarden waaraan de instellingen moeten voldoen. De scholen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en de neerslag daarvan in de curricula.

### 3.3 Secularisatie en ontzuiling

#### 3.3.1 Algemeen

Een ontwikkeling die een grote invloed heeft (gehad) op onderwijs en onderwijsbeleid, kan worden omschreven als ‘secularisatie en ontzuiling’. In deze subparagraaf worden eerst een aantal begripsbepalingen gegeven, die overigens in hoofdstuk 4 nader worden uitgewerkt. Daarna worden ontwikkelingen binnen het verschijnsel beschreven. Vervolgens komen de weerslag daarvan op wet- en regelgeving en de verantwoordelijkheidsverdeling aan de orde.

#### 3.3.2 De begrippen: zuil, verzuiling, ontzuiling en secularisatie

Door J.P. Kruijt wordt een *zuil* gedefinieerd als ‘een veelvoud, een geïntegreerd complex van maatschappelijke organisaties of instellingen op levensbeschouwelijke grondslag’. In de Nederlandse samenleving onderscheidt hij vier zuilen: de rooms-katholieke, de orthodox-protestantse, de vrijzinnig-protestantse en de humanistische zuil.<sup>48</sup>

*Verzuiling* kan met Klifman worden omschreven als ‘de opdeling van de Nederlandse samenleving in drie, vier collectieven van burgers’.<sup>49</sup> Verzuiling is dus het proces tot zuilvorming en verzuildheid het resultaat.

*Ontzuiling* is het tegengestelde van verzuiling. Bij verzuiling valt de maatschappij uiteen in een aantal (scherp) gescheiden kerkelijk-politieke belangengroepen. Deze scheiding manifesteert zich in alle facetten van

---

<sup>48</sup> J.P. Kruijt, ‘Verzuiling in beweging? Verzuildheid in Nederland, blijvende structuur of aflopende episode?’ in: J.J. Gielen, *Pacifcatie en de zuilen*, Meppel, 1965, p. 9-32, 12.

<sup>49</sup> H. Klifman, *Besturen in verandering. Het bestuur en beheer van het christelijk onderwijs in een veranderende samenleving*, Kampen, 1994, p. 14.

het maatschappelijk leven. Te noemen valt het sociale, het politieke en het godsdienstige terrein. Bij ontzuiling gaat deze opdeling teniet.

Met *secularisatie* wordt hier bedoeld een van de door Van Dale gegeven omschrijvingen, namelijk ‘het proces waardoor de voornaamste sectoren van het maatschappelijk leven onttrokken worden aan de Kerk en het geloof. Letterlijk betekent het ‘verwereldlijking’.

### 3.3.3 Ontwikkeling

Hoewel verzuiling niet een uniek product is van de Nederlandse samenleving, kan wel gesteld worden dat dit verschijnsel waarschijnlijk nergens zo tot bloei is gekomen als in ons land. De bloeiperiode omvat globaal het tijdvak tussen de jaren 1910 en 1965. Halverwege de jaren zestig is er echter een kentering opgetreden, die kan worden aangeduid als ‘ontzuiling’. De verzuiling is niet abrupt beëindigd, maar geleidelijk teloorgegaan. Opvallend is daarbij dat er in de nadagen van de verzuiling weer sprake is geweest van het tot ontwikkeling komen van een aantal ‘nieuwe’ zuilen, zij het van beperkte omvang. Dit betreft o.a. de reformatorische zuil.<sup>50</sup>

Voor wat betreft het onderwijs heeft de schoolstrijd in 1917 geresulteerd in een grondwetsartikel waarin de vrijheid van onderwijs is gegarandeerd (thans artikel 23 van de Grondwet). Dit grondwetsartikel heeft het verzuilde onderwijs mogelijk gemaakt.<sup>51</sup> Voor andere maatschappelijke sectoren, zoals bijvoorbeeld de (gezondheids)zorg is het nooit tot een dergelijk grondwetsartikel gekomen.

De ontzuiling hangt nauw samen met secularisatie. Ontzuiling en secularisatie beïnvloeden en versterken elkaar wederzijds. De afname van de mate waarin de Nederlandse samenleving is verzuild, gaat, ook in de tijd gezien, samen met het doorzetten van de secularisatie. Een en ander

---

<sup>50</sup> Een islamitische zuil (in de zin van de eerder aangehaalde definities) komt daartegen niet echt meer van de grond. Zie ook: S. Miedema en H. Vroom (red.), *Alle onderwijs bijzonder. Levensbeschouwelijke waarden in het onderwijs*, Zoetermeer, 2002, p.7 e.v. en het onderdeel ‘De ene zuil is de andere niet’ in: M. Golverdingen, *Inspirerend onderwijs*, Heerenvveen, 2003, p. 81 e.v.

<sup>51</sup> In het Nederlandse onderwijsbestel is een groot aantal richtingen ontstaan. Een veertiental richtingen is door de overheid erkend. Niet al deze richtingen vertonen echter de kenmerken van een zuil.



hangt volgens Klifman samen met een ‘privatisering van het geloof’. Godsdienst wordt aangemerkt als een privé-aangelegenheid. De integrerende werking die met name het christendom op de samenleving heeft gehad, vermindert. Binnen de samenleving valt de godsdienstige waardenconsensus weg.<sup>52</sup> God wordt naar de rand van de samenleving gedrongen. Tot in de 20<sup>ste</sup> eeuw is er in Nederland sprake geweest van een min of meer christelijke publieke moraal. Na de Tweede Wereldoorlog is hierin echter snel verandering gekomen. Secularisatie betekent niet in de eerste plaats dat veel mensen atheïst worden en God niet meer erkennen als schepper van hemel en aarde en daarbij het geloof in het hiernamaals verliezen. De belangrijkste ontwikkeling is dat als gevolg van de secularisatie de overtuiging dat God niet meer relevant is, steeds meer postvat.<sup>53</sup> Daarbij is de feitelijke ontkenning van het Godsbestaan niet het belangrijkste, maar het feit dat God overbodig wordt geacht. Het concrete leven wordt niet meer in al zijn facetten herleid tot God. Dit heeft betrekking op het ontstaan en het einde van het leven, de wetenschap- en cultuurbeoefening, de rechtspraak en de economie. Ten diepste is het meest wezenlijke van secularisatie dat de mens zich autonoom verkaart en zich daarmee op zichzelf terugwerpt.

Inmiddels kan wel worden geconstateerd dat *binnen* de kaders van de gesecculariseerde samenleving een zekere vorm van religie weer ‘in’ is. Ook wordt het zogenoemde maatschappelijk middenveld, dat groten-deels een uitvloeisel is van de verzuiling, weer meer bij (de uitvoering van) het overheidsbeleid betrokken. Het door het kabinet Balkenende I nieuw leven ingeblazen ‘waarden en normendebat’ is ook een uiting van een zekere ombuiging.<sup>54</sup> Daarbij valt op dat dit debat kenmerken vertoont van een zoektocht naar een nieuwe waardenconsensus.<sup>55</sup> Culturele vorming en (breedte)sport nemen daarbij de plaats in van religie en zijn in zekere zin een compensatie daarvoor. Daarmee komt een nieuwe

---

<sup>52</sup> H. Klifman, *Besturen in verandering, Het bestuur en beheer van het christelijk onderwijs in een veranderende samenleving*, Kampen, 1994, p. 32; C.S.L. Janse, *Bewaar het pand. De spanning tussen assimilatie en persistentie bij de emancipatie van de bevindelijke gereformeerden*, Houten, 1985, p. 15-16.

<sup>53</sup> Dit kan dan ook plaatsvinden bij degenen die (blijven) participeren in kerkelijke instituties.

<sup>54</sup> S. Miedema en H. Vroom (red.), a.w., p. 8 e.v.

<sup>55</sup> Zie ook de lezing van minister-president dr. J.P. Balkenende, Princeton, 15 maart 2004, ter gelegenheid van het in ontvangst nemen van de Abraham Kuyperprijs.

consensus echter wel op een heel ander niveau te liggen dan in het traditionele patroon.

Aan nieuwe, breed gedragen, gezamenlijke uitgangspunten blijkt steeds meer behoefte te bestaan. Een verdere segregatie van de samenleving wordt door velen als onwenselijk ervaren. In dit kader kan gewezen worden op het recent verschenen advies van de Onderwijsraad, getiteld 'Onderwijs en burgerschap'.<sup>56</sup> Daarin adviseert de Raad de onderwijsbewindslieden het bevorderen van burgerschap als een taak voor alle scholen, van basisschool tot aan hogeschool en universiteit, in de onderwijswetten op te nemen. Dit omdat ingrijpende veranderingen in de bevolkingssamenstelling en voortschrijdende individualisering de roep om meer maatschappelijke samenhang en betrokkenheid versterken. De Onderwijsraad pleit er overigens voor de regierol hiervoor bij de gemeenten te leggen.

In dit verband kan er ook op gewezen worden dat het islamitisch onderwijs, anders dan bijvoorbeeld het reformatorisch onderwijs, volop in de politieke belangstelling staat. Aan de orde is de vraag of dit onderwijs bijdraagt aan de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving of juist segregatie bevordert. In het politieke circuit gaan zelfs stemmen op om de vrijheid van onderwijs met het oog hierop te beperken.

Ook kan worden geconstateerd dat er voor een bepaalde categorie scholen steeds meer een spanningsveld gaat ontstaan. Het betreft scholen die enerzijds de door de overheid voorgestane afremming van de verdergaande segregatie serieus nemen, maar die anderzijds in verzuild verband, vanuit de missie van de school, de 'eigen jeugd' in de sfeer van de begeleide confrontatie op basis van de eigen waarden en normen wensen te vormen ter voorbereiding op het functioneren in de maatschappij.

Zoals in het voorafgaande is aangegeven resteert in Nederland materieel gezien van de verzuiling niet veel meer. In het kader van deze bijdrage is het nog wel van belang om te constateren dat het onderwijs

---

<sup>56</sup> Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*, Den Haag, 2003.

hierop echter een belangrijke en opvallende uitzondering is. Het bijzonder onderwijs, en ook het confessioneel-bijzonder onderwijs, mag zich in een veel grotere belangstelling verheugen dan op grond van de cijfers betreffende kerkelijke meelevendheid verwacht zou worden. Immers nog geen één op de drie Nederlanders is lid van een kerk. Daarmee behoort de Nederlandse buitenkerkelijkheid tot de hoogste in Europa. Daartegenover staat dat meer dan tweederde van de leerlingen in de leerplichtige leeftijd een school met een godsdienstige grondslag bezoekt.<sup>57</sup> Dronkers e.a. noemen dit ‘de paradox van de onderwijsverzuiling’.<sup>58</sup>

In de literatuur wordt voor deze paradox een veelheid van verklaringen gegeven.<sup>59</sup> Een ervan is dat grote delen van het confessionele onderwijs hun religieuze worteling grotendeels zijn kwijtgeraakt en ook niet hebben gepersisteerd in de religieuze socialisatie van hun leerlingen,<sup>60</sup> waardoor ze toch voor grote delen van de niet- of anders-religieuze bevolking aantrekkelijk zijn gebleven. Anderzijds blijkt ook dat de godsdienstige oriëntatie van scholen nog wel degelijk een rol speelt in het schoolkeuzeprocess.<sup>61</sup>

In dit verband kan ook worden genoemd het door de Commissie Toekomst Bijzonder Onderwijs (Commissie Donner) in april 2000 uitgebrachte rapport *Vrijheid, verandering en verscheidenheid*.<sup>62</sup> Daarin is het bijzonder onderwijs opgeroepen zich minder defensief op te stellen en zich nadrukkelijk te bezinnen op de eigenwaarde. Deze eigenwaarde dient dan tot uitdrukking te komen in de visie op het onderwijs. In het rapport wordt gesteld dat onderwijs zonder visie niet kan bestaan.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> Zie: A.B. Dijkstra en S. Miedema, *Bijzonder gemotiveerd*, Assen, 2003, p. 5.

<sup>58</sup> A.B. Dijkstra e.a., *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse*, Groningen, 1997, p. 20 e.v.

<sup>59</sup> A.B. Dijkstra, a.w., p. 23 e.v.

<sup>60</sup> A.B. Dijkstra, a.w., p. 19.

<sup>61</sup> A.B. Dijkstra en S. Miedema, a.w., p. 76.

<sup>62</sup> Commissie Toekomst Bijzonder Onderwijs (Commissie Donner), *Vrijheid, Verandering en Verscheidenheid*, Den Haag, 2000.

<sup>63</sup> In de optiek van de commissie is christelijk onderwijs geen godsdienstonderricht, maar onderwijs gegeven vanuit een christelijke visie.

### 3.3.4 De weerslag in wet- en regelgeving

Verwacht kan worden dat de bovenbeschreven ontwikkelingen ingrijpende gevolgen hebben (gehad) op de wet- en regelgeving. Opvallend is dat de tekst van het grondwetsartikel, waarin de vrijheid van onderwijs (artikel 23) is geregeld, inhoudelijk gezien nauwelijks is gewijzigd. Inmiddels is de interpretatie ervan wel aan wijziging onderhevig.

De verkenning van de Onderwijsraad *Vaste grond onder de voeten*<sup>64</sup> sluit hierbij aan. Het rapport is het antwoord van de Raad op het verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om te komen tot een inventarisatie van maatschappelijke problemen en oplossingsrichtingen in het onderwijs, en zo mogelijk een dusdanige uitleg van de grondwetsbepaling te ontwikkelen dat zij geen onnodige belemmeringen ter zake opwerpt, maar veeleer fungeert als een inspiratiebron. Daarbij is aangegeven dat het artikel als zodanig niet ter discussie staat.

In de nota wordt door de Onderwijsraad een aantal thema's aan de orde gesteld, waarbij artikel 23 van de Grondwet een belemmering voor de oplossing ervan zou kunnen betekenen. Dit betreft onder andere: demografische ontwikkelingen, secularisatie, segregatie, keuzerecht, toegankelijkheid, de versterking van de positie van de deelnemer en autonomie en regulering. In de verkenning concludeert de Onderwijsraad dat hij een grondwetswijziging thans niet opportuun acht. Wel wordt er een aantal voorstellen gedaan om het artikel te verhelderen, zonder overigens de tekst te wijzigen.

Het weliswaar niet inhoudelijk aanpassen van artikel 23 van de Grondwet maar wel de interpretatie ervan, heeft in de afgelopen tijd geleid tot een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving. Genoemd kunnen worden:

- Het van overheidswege vaststellen van kerndoelen/eindtermen, waarin globaal wordt beschreven wat op de scholen in ieder geval moet worden aangeboden. Dit betekent een vergroting van de overheidsbemoediging met de inhoud van het onderwijs.
- Verplichte regionale samenwerking, over de grenzen van de richting heen (bijvoorbeeld in het kader van de leerlinggebonden financie-

---

<sup>64</sup> Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag, 2002.

ring). Dit is overigens een voorbeeld van het verschijnsel dat het steeds meer zo lijkt te zijn dat pluriform onderwijs hoofdregel is en dat identiteitgebonden onderwijs een uitzondering op deze regel is.

- De zogenoemde samenwerkingsschool, waar door één school zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt verzorgd.

Daarnaast kan genoemd worden de branchevorming in het voortgezet onderwijs, waarbij er één werkgeversorganisatie over de grenzen van de richtingen heen ontstaat.

Ten tijde van 'Paars I' is door staatssecretaris Netelenbos de notitie *De identiteit van de school in een pluriforme samenleving* uitgebracht. Dit stuk is een reactie op een kamermotie<sup>65</sup> en de adviezen van de Commissie Aanpassing Scholenbestand en de Onderwijsraad.<sup>66</sup> De notitie bevat het voorstel om het 'van kleur verschieten' (dat is het veranderen van de richting van een school, het aanpassen van de identiteit) te vereenvoudigen en bij het stichten van nieuwe scholen de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting geen rol meer te laten spelen (het zogeheten 'richtingvrij plannen').

Het kabinet is van mening dat door het loslaten van het richtingscriterium de identiteit van de scholen beter kan worden afgestemd op de voorkeuren van de ouders van de leerlingen. Ook wordt bevorderd dat onderscheiden richtingen kunnen samengaan. Toetsing door de overheid bij verandering van richting wordt niet langer noodzakelijk geacht. In het kader van schoolstichting vindt in de voorgestelde systematiek de beoordeling van verzoeken plaats aan de hand van ouderverklaringen. Daarmee dient ook het stichten van scholen op basis van pedagogische voorkeuren eenvoudiger gemaakt te worden.

Vervolgens is in oktober 2000 door staatssecretaris Adelmund ('Paars II') de notitie *Naar een flexibeler scholenbestand* uitgebracht. In deze notitie wordt geconstateerd dat, hoewel in 1997 is gebleken dat zowel de regering als de Tweede Kamer het principe van richtingvrije planning onderschrijven, de feitelijke en gewenste richting van scholen minder vaak

---

<sup>65</sup> In de desbetreffende motie-De Cloe wordt het kabinet uitgenodigd iets te doen aan het feit dat de voorkeur van ouders niet goed meer aansluit bij de feitelijke samenstelling van het scholenbestand.

<sup>66</sup> Het advies van de Onderwijsraad is in januari 1996 verschenen onder de titel 'Richtingvrij en richtingbepalend'.

verschillen dan werd verondersteld. In de notitie wordt daarom voorgesteld het ‘goede’ van het huidige systeem *aan te vullen* met onder andere de introductie van het met behulp van ouderverklaringen stichten van scholen en de versoepeling van het kleurverschieten. De stichting van scholen met behulp van ouderverklaringen wordt dus als een extra mogelijkheid voorgesteld, naast die op grond van bijvoorbeeld leerlingenprognoses. Inmiddels kan worden vastgesteld dat het huidige kabinet op dit terrein geen beleidsvoornemens ontwikkelt.

### 3.3.5 De verantwoordelijkheidsverdeling

In het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling kan worden geconstateerd dat de overheid zich op een aantal terreinen heeft teruggetrokken.<sup>67</sup> In een aantal gevallen heeft deze terugtrekking om financiële redenen plaatsgevonden (het voorkomen van een zogenoemde openeinde-financiering). Dit terugtrekken is echter veelal gepaard gegaan met een kaderstelling die de vrijheid van het (bijzonder) onderwijs niet heeft vergroot. Door deze wijziging van de rol van de centrale overheid is het accent verplaatst van inputsturing naar sturing op output (te noemen zijn in dit verband bijvoorbeeld de kerndoelen/eindtermen).<sup>68</sup> Dit heeft de vrijheid van onderwijsinstellingen op bestuurlijk-financieel terrein vergroot, maar de vrijheid van inrichting is daarentegen beperkt.<sup>69</sup>

Invoering van het aanhangige voorstel tot wijziging van de Grondwet om de figuur van de samenwerkingschool wettelijk mogelijk te maken, doet afbreuk aan het vigerende duale onderwijsstelsel, waarin uitgegaan wordt van twee vormen van onderwijs, te weten openbaar en bijzonder. Bijzonder onderwijs is onderwijs naar richting. Voor degenen die geen bijzonder onderwijs wensen, zorgt de overheid voor openbaar onderwijs. Door het wetsvoorstel wordt aan deze verantwoordelijkheidsverdeling afbreuk gedaan en de vrijheid van inrichting beperkt.

---

<sup>67</sup> Daarnaast heeft er ook een decentralisatie van overheidstaken (van rijk naar gemeenten) plaatsgevonden. Bijvoorbeeld op het terrein van de huisvesting.

<sup>68</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO. De leerling geboeid, de school ontketend*, Den Haag, 2004, p. 55.

<sup>69</sup> Zie ook: Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag, 2002, p. 79.

Van scholen wordt ook steeds meer verwacht verantwoording af te leggen aan de deelnemers c.q. de ouders (als ‘consument’) en de personeelsleden. Daarmee wordt hun positie versterkt.

### 3.4 Multiculturele samenleving

#### 3.4.1 Algemeen

Nederland wordt wel aangeduid als een immigratiesamenleving.<sup>70</sup> Dat hangt samen met de positie van ons land als handelsland enerzijds en met de nieuwe mogelijkheden van transport en communicatietechnologie anderzijds. Die immigratiesamenleving brengt ook een culturele diversiteit mee. Nederland is dan ook een multi-etnische of multiculturele samenleving.<sup>71</sup> In het verleden werd die culturele diversiteit in hoge mate gekoesterd. In Europees vergelijkend perspectief kenmerkt het Nederlandse integratiebeleid zich door de volgende twee elementen.<sup>72</sup> Er is een hoge mate van individuele rechtsgelijkheid tussen migranten en de autochtone bevolking. Daarnaast is sprake van een vérgaande erkenning van culturele identiteiten en toekenning van speciale faciliteiten en instituties aan etnische en religieuze minderheden. Inmiddels is onderkend dat de integratie van allochtonen in Nederland is achtergebleven. Sinds een aantal jaren wordt steeds duidelijker dat er feitelijk sprake is van een botsing van culturen. Die botsing voltrekt zich in het bijzonder tussen de islamitische en de niet-islamitische cultuur.<sup>73</sup>

Die botsing van culturen roept tevens de vraag op in hoeverre bepaalde cultuurspecifieke elementen in onze nationale samenleving inpasbaar zijn: bijvoorbeeld het dragen van cultuurspecifieke kleding. Op juridisch niveau vertaalt dit zich in de zogenoemde botsing van grondrech-

---

<sup>70</sup> Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag, 2001.

<sup>71</sup> Zie voor een beschouwing over deze begrippen: E.J. Brouwer, e.a., *Over de grens? SGP-visie op asielzoekers en allochtonen*, Houten, 2000, p. 86-88.

<sup>72</sup> R. Koopmans, ‘Het Nederlandse integratiebeleid in internationaal vergelijkend perspectief, Etnische segregatie onder de multiculturele oppervlakte’, in: H. Pellikaan en M. Trappenburg (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving*, Jaarboek 2003 van Beleid en Maatschappij, Amsterdam, 2003, p. 73.

<sup>73</sup> Zie bijvoorbeeld: S.P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, 1996.

ten (het verbod van discriminatie enerzijds tegenover het recht op vrijheid van godsdienst, meningsuiting en onderwijs anderzijds). Volgens de regering heeft het indringende maatschappelijke debat dat thans plaatsvindt over de grenzen van de vrijheid van meningsuiting en over de integratie van nieuwkomers uit andere culturen, de noodzaak versterkt van een niet alleen juridische, maar vooral ook (rechts)politieke analyse van het spanningsveld.<sup>74</sup> We zullen ons hierna beperken tot het terrein van het onderwijs.

### 3.4.2 Onderwijs

#### *Onderwijs in allochtone levende talen*

In het onderwijs komen de multiculturele aspecten van onze samenleving pregnant naar voren. Maar juist op dit beleidsterrein is ook de kentering in de visie op de multiculturele samenleving duidelijk waarneembaar. Een sprekend voorbeeld in dit verband is de beëindiging van de bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen (oalt).<sup>75</sup> Tot voor kort was het uitgangspunt dat het onderwijs aan allochtone kinderen in de taal van het herkomstland een bijdrage moest leveren aan de emancipatie van allochtone groepen.<sup>76</sup> Inmiddels is de nadruk komen te liggen op het leren van het Nederlands en de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving. Vanuit dat oogpunt is de bekostiging door de overheid van het oalt beëindigd. Daarmee is in het funderend onderwijs feitelijk een einde gekomen aan beleid dat zich uitsluitend richt op allochtone groepen.<sup>77</sup> Het beleid is gericht op het verminderen van onderwijsachterstanden. De groepsgerichte emancipatiedoelstelling lijkt hiermee te zijn ingewisseld voor een meer op het individu gericht zorgbeleid.<sup>78</sup> Hiermee samen hangt een verschuiving

---

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2001-2002, 28 006, nr. 11, p. 5.

<sup>75</sup> Zie ook: Het Sociaal en Cultureel Planbureau, *Rapportage minderbeden*, Den Haag, 2003, p. 157-158.

<sup>76</sup> Een positief verband tussen het eigen taal-onderwijs en de verbetering van de onderwijskansen is echter nooit aangetoond (Zie: *Bruggen bouwen*, aanvullend onderzoeksrapport van het Verwey-Jonker Instituut, kamerstukken II, 2003-2004, 28 689, nr. 12, p. 101).

<sup>77</sup> In het voortgezet onderwijs is er alleen nog het CuMi-beleid, dat zich in de eerste plaats richt op de verwerving en beheersing van de Nederlandse taal.

<sup>78</sup> Idem, p. 172.



van verantwoordelijkheden van het overheidsniveau naar het niveau van de onderwijsinstellingen.

### *Zwarte en witte scholen*

De multiculturele samenleving wordt in het onderwijs vaak direct gekoppeld aan segregatie en het ontstaan van zogenoemde ‘witte en zwarte scholen’. Het betreft hier een opsplitsing in het onderwijs langs etnische, culturele en sociaal-economische scheidslijnen. Een dergelijke opsplitsing raakt ook aan de in de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs. De vraag kan namelijk worden gesteld in hoeverre de in de Grondwet verankerde vrijheid tot het geven van onderwijs de integratie in de Nederlandse samenleving belemmert. In dat kader liggen in het bijzonder de islamitische scholen onder vuur.

Zo ontstond er in 2002, naar aanleiding van een rapport van de Binnenlandse Veiligheidsdienst, commotie over vermeende wantoestanden in het islamitisch onderwijs. Een aantal van deze scholen zou zich onvoldoende inspannen voor de integratie van hun leerlingen in de Nederlandse samenleving. Uit nader onderzoek van de Onderwijsinspectie bleek dit beeld niet te kloppen. Inmiddels was in de Tweede Kamer echter reeds een aantal debatten gevoerd over de inspectie van godsdienstlessen. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de Onderwijsinspectie ook toezicht moest gaan houden op de godsdienstlessen. De besturen van alle bijzondere scholen werden hiervan bij brief op de hoogte gesteld, met de mededeling dat de inspectie zich daarbij terughoudend zal opstellen en zich van een oordeel over de inhoud van het godsdienstonderwijs zal onthouden. Dat wordt alleen dan anders ‘wanneer er op grond van relevante feiten en/of omstandigheden een redelijk vermoeden is dat er in de godsdienstlessen mogelijk sprake is van het aanzetten van leerlingen tot intolerantie, discriminatie of haat’.

In het najaar van 2003 laaide de discussie over de integratie en de onderwijsvrijheid opnieuw hoog op in de politiek. Gesteld werd dat islamitische scholen de integratie van allochtonen kunnen bemoeilijken, waardoor de zuil een gevangenis van achterstand wordt.<sup>79</sup> Bij de behandeling van de justitiebegroting werd zelfs een motie ingediend, waarin

---

<sup>79</sup> Premier Balkenende lanceerde deze stelling tijdens een CDA-congres op 1 november 2003.

de regering werd gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheid om nieuwe scholen op religieuze grondslag aan voorwaarden te binden.<sup>80</sup> Het zal duidelijk zijn dat het in deze motie neergelegde voorstel de vraag oproept waar de grenzen liggen van de in de Grondwet en een aantal mensenrechtenverdragen verankerde vrijheid van oprichting van scholen. Datzelfde geldt voor de aanbeveling van de Commissie Integratiebeleid om de segregatie in het onderwijs te bestrijden door middel van het vergroten van de keuzemogelijkheden in het onderwijs.<sup>81</sup> Hierover zouden gemeenten met scholen niet-vrijblijvende afspraken moeten maken.

De Onderwijsraad had in 2002 reeds geconstateerd dat de veronderstelling dat het bijzonder onderwijs zijn vrijheid misbruikt om kansarme en allochtone leerlingen te weigeren, geen steun vond in de feiten.<sup>82</sup> Zo hebben in de vier grote steden de bijzondere middelbare scholen gemiddeld meer allochtone leerlingen dan de openbare scholen.<sup>83</sup> Voor zover er wordt geselecteerd vindt dit uitsluitend plaats op denominatieve overwegingen. Indien scholen op dit punt een consistent en gemotiveerd beleid voeren, is dit volgens de Onderwijsraad juridisch goedgekeurd en zelfs grondwettelijk gewaarborgd. De Hoge Raad oordeelde dan ook in 1988, in het zogeheten Maimonides-arrest, dat bijzondere scholen leerlingen mogen weigeren, zolang dit niet op grond van ras is en zolang de weigering berust op de grondslag van de school.<sup>84</sup> De selectievrijheid vormt voor de bijzondere scholen een wezenlijk bestanddeel voor het waarborgen van de identiteit van de school. Dat is tegelijkertijd weer van groot belang voor de keuzevrijheid van de ouders. Binnen het openbaar onderwijs is die selectie niet mogelijk: het openbaar onderwijs is in beginsel toegankelijk voor iedere leerling. Wel kan hier een leerling worden geweigerd omdat bijvoorbeeld de school vol is.

---

<sup>80</sup> Die motie is na een heftige discussie in de Kamer en interne spanningen in de VVD door de Tweede Kamer verworpen (Kamerstukken 2003-2004, 29 200 VI, nr. 84).

<sup>81</sup> Eindrapport van de Commissie Integratiebeleid 'Bruggen bouwen', kamerstukken II 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9, p. 537.

<sup>82</sup> Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag, 2002, p. 56-57.

<sup>83</sup> Weekblad *Elsevier*, 10 januari 2004, p. 36.

<sup>84</sup> Hoge Raad 22 januari 1988, Administratiefrechtelijke Beslissingen 1988, 96 en Nederlandse Jurisprudentie 1988, 891 (Maimonides-arrest).

Het ontstaan van zwarte en witte scholen blijkt in de praktijk nauw samen te hangen met een tweetal factoren. In de eerste plaats de demografische factor: de kleur van de school wordt vooral bepaald door de kleur van de wijk. In de tweede plaats kiezen de ouders bewust voor een bepaalde school: dit verschijnsel wordt wel aangeduid met 'witte vlucht'. Een verplichting om leerlingen in beginsel in de eigen wijk naar school te laten gaan, neemt, gelet op de demografische factor, de werkelijke oorzaak van de tweedeling niet weg. Een verplichte spreiding zou er dan toe leiden dat een deel van de kinderen niet langer in hun eigen wijk naar school kan. Daar komt nog bij dat een op etnische kenmerken gebaseerd spreidingsbeleid niet aanvaardbaar is in het licht van het in de Grondwet en een aantal mensen-rechtenverdragen neergelegde discriminatieverbod. Volgens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zou met het oog op de kwaliteit van het onderwijs door middel van spreiding wel een meer evenwichtige verdeling van leerlingen met onderwijsachterstanden kunnen worden bewerkstelligd.<sup>85</sup> Dat staat echter los van een etnische tweedeling. Wat de keuzevrijheid betreft, moet worden opgemerkt dat de aanbeveling van de Commissie Integratie om de keuzevrijheid van ouders te versterken, teneinde het ontstaan van witte en zwarte scholen tegen te gaan, innerlijk tegenstrijdig is. Zoals hiervoor is uiteengezet, versterkt de keuzevrijheid juist de tweedeling.

Van groter belang is echter de vraag wat een en ander betekent voor de kwaliteit van het onderwijs. In de Minderhedenrapportage 2003 van het SCP wordt bevestigd dat de prestaties op zwarte scholen lager zijn. Dat is voor een groot deel een gevolg van het hiervoor genoemde selectieproces, waarbij leerlingen met lagere prestaties vooral op deze scholen terecht komen. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, blijkt dat de concentratie van minderheden op scholen slechts een geringe invloed heeft op de prestaties.<sup>86</sup> Positief geformuleerd komt uit de analyses naar voren dat scholen met hoge concentraties etnische minderheden in de loop van de tijd meer grip hebben gekregen op leerlingen uit de minderheidsgroepen.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Zie kamerstukken II 2002-2003, aanhangsel, nrs. 349 en 350, p. 733 respectievelijk 735-736.

<sup>86</sup> Het Sociaal en Cultureel Planbureau, *Rapportage minderheden*, Den Haag, 2003, p. 93-94.

<sup>87</sup> Idem, p. 105.

### *Burgerschap*

Een multiculturele samenleving heeft vaak ook een pluriform waardenpatroon. In onze samenleving is dat duidelijk herkenbaar. Dit heeft ook consequenties voor het onderwijsbestel. Bij de totstandkoming van het verzuilde onderwijsbestel in het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw was er, ondanks allerlei godsdienstige en ideologische verschillen, toch een duidelijke gemeenschappelijke basis. In de loop van de tijd is daarin verandering gekomen. Dat kan in het bijzonder risico's meebrengen voor een onderwijsbestel dat zich kenmerkt door een relatief grote mate van vrijheid van particuliere onderwijsinstellingen en een volledige overheidsbekostiging. De vraag kan dan zelfs rijzen of de vrijheid van onderwijs niet aan banden moet worden gelegd.

De laatste jaren is in de politiek een breed gedragen wens ontstaan om in deze pluriforme samenleving een minimum aan gemeenschappelijkheid te bevorderen. Het onderwijs zou de vormgeving van maatschappelijke samenhang en betrokkenheid kunnen stimuleren. De Onderwijsraad heeft in september 2003, in een advies met de titel 'Onderwijs en burgerschap', het bevorderen van burgerschap als een taak voor alle scholen in de onderwijswetten laten opnemen.<sup>88</sup> Bij de burgerschapsvorming maakt de Onderwijsraad onderscheid in drie niveaus. Allereerst gaat het om gedragscodes en fatsoenlijk intermenselijk verkeer binnen de school. In de tweede plaats is burgerschapsvorming gericht op het niveau van de plaatselijke gemeenschap, in de vorm van het zinvol participeren in maatschappelijke activiteiten. Ten slotte betreft het de participatie in de maatschappelijke en politieke praktijken van de samenleving.

Deze gedachte sluit aan bij een advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van een maand later.<sup>89</sup> In dat advies wordt geconstateerd dat aan het onderwijs vaak een bijzondere taak wordt toegekend bij de overdracht van normen en waarden. Volgens de WRR dient de overdracht van normen en waarden in het bestuur en beheer van de school en in de beoordeling van de kwaliteit van het

---

<sup>88</sup> Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*, Den Haag, 2003.

<sup>89</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam, 2003.

onderwijs expliciet aan de orde te komen. De specifieke overdracht van belangrijke waarden van de rechtsstaat, de democratie en het burgerschap dienen deel uit te maken van bestaande vakken zoals geschiedenis en maatschappijleer. Ook hier wordt dus aan het onderwijs een taak toegekend om een bijdrage te leveren aan een gemeenschappelijk gedeeld waardepatroon.

### *Multireligiositeit*

Een aspect dat nauw verweven is met de multiculturele samenleving is de multireligiositeit. Ook in een deel van het bijzonder onderwijs speelt dat aspect een rol. In deze beschrijving kan hierop slechts summier worden ingegaan, maar het dient als zodanig wel te worden benoemd. Aan een substantieel deel van de discussies over het onderwijs liggen immers - al dan niet uitgesproken - onder meer religieuze motieven en argumenten ten grondslag. Sterker nog: aan het ontstaan van het bijzonder onderwijs ging in ons land een schoolstrijd - met inherente religieuze drijfveren - vooraf. Inzet van die strijd was dat godsdienst niet een volstrekte privé-zaak is, maar ook doorwerkt in het maatschappelijke leven en dus ook op het terrein van het onderwijs.<sup>90</sup> Uiteindelijk leidde dit tot gelijke rechten op het gebied van het onderwijs, voor alle burgers. In dat licht is het niet vreemd dat in ons land het bijzonder onderwijs volledig wordt bekostigd door de overheid.

De vrijheid van onderwijs dient dus tevens te worden gezien in het verlengde van de vrijheid van godsdienst. Aan de discussie rond spreidingsbeleid en acceptatieplicht zitten wel degelijk religieuze kanten. Toelating van leerlingen vindt in een deel van het bijzonder onderwijs namelijk plaats op basis van onderschrijving van de grondslag van de onderwijsinstelling. Van een botte weigering van leerlingen op etnische gronden is in dat licht geen sprake. Invoering van een acceptatieplicht zou voor deze instellingen een inbreuk betekenen op de vrijheid van onderwijs. Binnen onze multiculturele en multireligieuze samenleving is het bevolkingsdeel dat een christelijke godsdienst belijdt een autochtone minderheid geworden. Grondrechten zijn juist bedoeld om minder-

---

<sup>90</sup> Dit staat haaks op het door B.P. Vermeulen gesignaleerde seculiere emancipatiestreven, waarin sprake is van een volstrekte scheiding tussen kerk en staat E. van Dijkhuizen, 'Een opsteker voor bezielde leraren', in: *Reformatorisch Dagblad*, 7 februari 2004, p. 19.

heden te beschermen. Bij de bepaling van de reikwijdte van de bescherming van het grondrecht inzake de vrijheid van onderwijs is dit een aspect dat meegewogen zou moeten worden.

### **3.4.3 Verdeling van verantwoordelijkheden**

Uit het voorgaande blijkt dat de ontwikkelingen inzake de multiculturele samenleving grote invloed hebben op het onderwijs. De hiervoor weergegeven rapportages van verschillende adviesinstanties maken duidelijk dat kennis van de relevante feiten onontbeerlijk is voor het maken van een goede probleemanalyse en het doen van suggesties voor verbetering. Dit geldt in bijzondere mate voor een gevoelige materie als het onderwijs. Bedacht dient te worden dat discussies over spreiding van leerlingen en een acceptatieplicht voor scholen raken aan een (internationaal) gewaarborgd grondrecht. Dat grondrecht heeft betrekking op het geven - en niet op het ontvangen - van onderwijs. Een dergelijk grondrecht mag geen speelbal worden van de politieke waan van de dag.

De verantwoordelijkheid met betrekking tot de houding tegenover en de reactie op deze ontwikkelingen berust op dit moment voor een belangrijk deel bij de onderwijsinstellingen. De maatschappelijke discussie rond dit thema lijkt evenwel te tenderen naar een grotere verantwoordelijkheid voor de overheid. Het duidelijkst komt dat naar voren bij discussies over de rol van de overheid ten aanzien van het godsdienst-onderwijs.<sup>91</sup> Deze discussies laten zien dat een grotere invloed van de overheid op dit punt een botsing kan opleveren met de vrijheid van onderwijs. Aangezien het hier gaat om een (inter)nationaal verankerd grondrecht, zal dit in de toekomst de aanhoudende zorg van de regering vragen.

## **3.5 Internationalisering**

### **3.5.1 Algemeen**

De internationale handel heeft in Nederland vanaf de Gouden Eeuw een belangrijke plaats ingenomen. Ons land staat bekend als een han-

---

<sup>91</sup> Die discussies hadden onder meer betrekking op de bevoegdheid van de onderwijsinspectie ten aanzien van het godsdienstonderwijs en eventueel aan godsdienstleraren te stellen eisen.

delsland met een breed vertakt netwerk van internationale contacten. In zoverre kan internationalisering niet worden gezien als een nieuwe maatschappelijke ontwikkeling. Aan het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw krijgt de internationalisering echter een nieuwe dimensie. Onder invloed van technologische ontwikkelingen en de toepassing van nieuwe vormen van transport en nieuwe informatie- en communicatietechnieken zijn de economieën van staten meer en meer vervlochten en is een wereldeconomie ontstaan.<sup>92</sup> Die nieuwe dimensie wordt aangeduid met de term globalisering. Kenmerkend voor globalisering is dat de productieprocessen internationaal worden.<sup>93</sup> In die zin is sprake van een maatschappelijke ontwikkeling die ook het onderwijs duidelijk heeft beïnvloed.<sup>94</sup>

### 3.5.2 Europese ontwikkelingen

Als gevolg van de Europese samenwerking is ook het onderwijs steeds meer in de invloedssfeer van de Europese Unie terechtgekomen. Tot 1992 bevatte het EG-Verdrag geen specifieke bevoegdheden van de instellingen van de Europese Unie op het gebied van het onderwijs. Wel had het vrije verkeer van personen in Europees verband een belangrijk raakvlak met het onderwijsbeleid. Twee groepen personen zijn in dat verband relevant: de migrerende werknemers en de studenten, die een studieprogramma in een andere lidstaat willen volgen.

Voor de migrerende werknemers moesten regels worden opgesteld met betrekking tot de erkenning van certificaten en diploma's. In 1988 kwam een algemene Europese erkenningsrichtlijn tot stand voor alle hoger-onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten. Naast de erkenning van diploma's is het voor migrerende werknemers minstens zo belangrijk dat zij bijscholings- en herscholingscursussen kunnen volgen en dat hun kinderen ook toegang hebben tot het onderwijs in de lidstaat waar zij zich hebben gevestigd. Een en ander werd geregeld in een Europese verordening.

---

<sup>92</sup> Zie: J.H. Visser e.a., *Ver weg en toch dichtbij. SGP-visie op buitenlands beleid*, Houten, 1996, p. 11.

<sup>93</sup> A. van den Heuvel, e.a., *Tussen beginsel en belang. Normatieve gedachten over economie, markt en samenleving*, Houten, 1998, p. 161.

<sup>94</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO. De leerling geboeid, de school ontketend*, Den Haag, 2004, p. 16.

Het Europese Hof van Justitie gaf vervolgens aan de bepalingen in deze verordening een ruime uitleg. Zo viel volgens het Hof onder het begrip 'sociale voordelen', waarop een migrerende werknemer aanspraak kon maken, ook studiefinanciering, omdat een beurs bijdraagt tot de verbetering van de sociale positie van de werknemers. Verder hield, volgens het Hof, het recht op toelating van kinderen van migrerende werknemers ook een aanspraak op een studiebeurs voor deze kinderen in. Een dergelijke ruime uitleg had aanzienlijke financiële consequenties voor het onderwijsbeleid van de lidstaten.

De tot nu toe besproken studiefaciliteiten hebben alleen betrekking op migrerende werknemers en hun gezin. Zelfstandige studenten uit een Europese lidstaat die een studie in een andere lidstaat willen volgen, kunnen hierop geen aanspraak maken. Toch heeft het Hof van Justitie ook voor deze groep een ingang gevonden. Dit gebeurde in de zaak van een Franse studente die in België een opleiding tot striptekenaar volgde.<sup>95</sup> Volgens Belgische regelgeving waren buitenlandse studenten verplicht schoolgeld te betalen; Belgische studenten waren hiervan vrijgesteld. De Franse studente vocht deze regeling aan. Het Hof kwam tot de conclusie dat deze regeling in strijd was met het in het EG-Verdrag opgenomen discriminatieverbod tussen burgers van de EG-lidstaten. De schoolgeldregeling viel volgens het Hof binnen de werkingssfeer van het EG-verdrag, omdat in het Verdrag wel een bepaling was opgenomen die betrekking had op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beleid met betrekking tot de toegang tot beroepsopleidingen.

De term beroepsopleiding werd daarbij zo ruim uitgelegd dat ook de opleiding tot striptekenaar daaronder kwam te vallen. In latere zaken sprak het Hof uit dat ook de meeste universitaire opleidingen konden worden aangemerkt als beroepsopleidingen. Deze ruime uitleg had tot gevolg dat allerlei financiële steunprogramma's werden opgezet die de samenwerking en uitwisseling tussen universiteiten en hogere beroepsopleidingen ondersteunen. Voor alle duidelijkheid moet erop worden gewezen dat algemeen onderwijs, zoals het primair en voortgezet onderwijs, dat niet is gericht op een beroep, buiten het begrip beroepsopleiding valt, en daarmee buiten de werkingssfeer van het Verdrag.

---

<sup>95</sup> Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, zaak 293/83 (Gravier), 13 februari 1985, p. 593.



In het kader van het vrije verkeer van diensten is de erkenning van diploma's en getuigschriften regelmatig onderwerp van rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geweest. Mede ter uitwerking van die jurisprudentie is een algemeen stelsel van erkenning van diploma's in het hoger onderwijs ingevoerd.<sup>96</sup> De verdragen betreffende de Europese Economische Ruimte en tussen de Europese Gemeenschap en Zwitserland bevatten eveneens bepalingen over erkenning van beroepsopleidingen. Ten slotte bevatten ook de associatieakkoorden vaak bepalingen over de bevordering van wederzijdse erkenning.

Uit het voorgaande blijkt dat de lidstaten, ondanks het ontbreken van een algemene bevoegdheid in het EG-Verdrag ten aanzien van het onderwijsbeleid, werden geconfronteerd met een aantal ingrijpende consequenties op het gebied van het onderwijs. Het Hof van Justitie speelde daarbij een belangrijke rol. Die consequenties waren voor een belangrijk deel ook van financiële aard. Als gevolg hiervan ontstond er bij de lidstaten meer behoefte aan duidelijkheid over de bevoegdheidsafbakening van de Gemeenschap. Daarmee zouden ook onaangename verrassingen voor de toekomst kunnen worden uitgesloten. Die duidelijkheid zou kunnen worden bereikt door in het EG-Verdrag een uitdrukkelijke grondslag voor een gemeenschappelijk onderwijsbeleid op te nemen.

In 1992 zijn na veel discussie twee nieuwe artikelen met betrekking tot het onderwijs in het Verdrag opgenomen.<sup>97</sup> Het doel van deze artikelen is het leveren van een bijdrage van de Unie aan de ontwikkeling van onderwijs van hoog gehalte. Het ene artikel bevat een regeling voor het onderwijs in het algemeen, het andere artikel heeft betrekking op beroepsopleidingen. Naar de letter van deze artikelen heeft de Europese

---

<sup>96</sup> Onder andere richtlijn 89/48/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen van ten minste drie jaar worden afgesloten (PbEG L 19, p. 16) en richtlijn 92/51/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende een tweede algemeen stelsel van erkenning van beroepsopleidingen, ter aanvulling van richtlijn 89/48/EEG (PbEG L 209, p. 25).

<sup>97</sup> Artikelen 149 en 150 (oorspronkelijk artikelen 126 en 127) EG-Verdrag. Zie ook: G.J. Leenknecht, *De vrijheid van onderwijs in vijf Europese landen*, Deventer, 1997, in het bijzonder p. 13-28.

Unie slechts een louter aanvullend-stimulerende taak. Duidelijk blijkt dat ook uit het feit, dat toepassing van deze artikelen niet mag leiden tot harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Op die manier wordt het primaat van de lidstaten ten aanzien van de inhoud en de opzet van het onderwijsbestel bevestigd.<sup>98</sup>

Toch moet de impact van de Onderwijsparagraaf in het EG-Verdrag niet worden onderschat. In de eerste plaats heeft het opnemen van deze onderwijsartikelen in het Verdrag de werkingsfeer van het Europese onderwijsbeleid aanzienlijk uitgebreid. De bevoegdheden van de gemeenschap hebben namelijk niet langer alleen betrekking op het hoger onderwijs, maar strekken zich ook uit tot het primair en voortgezet onderwijs. Daarmee is dus het totale onderwijsterrein onder het bereik van de Europese Unie gekomen. Verder biedt het EG-Verdrag een zelfstandige basis voor Europees beleid op het terrein van de onderlinge diploma-erkenning.<sup>99</sup>

Die invloed wordt nog versterkt in de ontwerpgrondwet van de Europese Unie. In deze ontwerpgrondwet wordt namelijk bepaald dat de stimuleringsmaatregelen, hoewel zij nog steeds niet gericht mogen zijn op de harmonisatie van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten, nu bij wijze van wet of kaderwet<sup>100</sup> zullen worden uitgevaardigd.<sup>101</sup> Aangezien beide beleidsinstrumenten een bindend karakter hebben, wordt hiermee de invloed van de Europese Unie op het onderwijsbeleid alleen maar groter.<sup>102</sup>

Tot slot kan er in dit verband op worden gewezen, dat in de ontwerpgrondwet van de Europese Unie ook een grondrecht over het recht op onderwijs is opgenomen.<sup>103</sup> Dat grondrecht luidt als volgt: '1. Eenieder

---

<sup>98</sup> B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, z.p., 1999, p. 109.

<sup>99</sup> Artikel 47 EG-Verdrag.

<sup>100</sup> De termen 'kaderwet' en 'wet' zijn nieuwe aanduidingen voor de thans gehanteerde termen 'richtlijn' respectievelijk 'verordening'.

<sup>101</sup> Artikel III-182 van de ontwerpgrondwet.

<sup>102</sup> Zie ook: M. Verbruggen, 'Onderwijs in de - komende - Europese grondwet', in: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*, 2003 (4), p. 192-194.

<sup>103</sup> In Titel II van de Europese grondwet is het in 2000 tot stand gekomen Handvest van de grondrechten van de Europese Unie integraal opgenomen. Het recht op onderwijs is thans neergelegd in artikel II-14 van de ontwerpgrondwet.

heeft recht op onderwijs en op de toegang tot beroepsopleiding en bijscholing. 2. Dit recht houdt de mogelijkheid in, verplicht onderwijs kosteloos te volgen. 3. De vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten, met inachtneming van de democratische beginselen en het recht van ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen, worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen<sup>104</sup>. Op zichzelf is deze bepaling niet opzienbarend, aangezien het geen nieuwe rechten bevat.<sup>104</sup> Wel zou de combinatie van het Handvest en de EG-verdragen in één Grondwet tot verrassende uitkomsten kunnen leiden. Voor een deel overlappen de rechten genoemd in het Handvest en de fundamentele verkeersvrijheden elkaar. Dat zou een handvat kunnen vormen om de verkeersvrijheden breed uit te leggen.<sup>105</sup> Dat zou er toe kunnen leiden dat de druk op de harmonisatie van de onderwijsstelsels in de verschillende lidstaten toeneemt, als gevolg waarvan het eigen karakter van de nationale onderwijsstelsels onder druk komt te staan.

### 3.5.3 Europese afspraken

Internationalisering vereist een meer open bestel van hoger onderwijs en wetenschapsbeoefening. De vormgeving van het onderwijsbestel kan niet langer plaatsvinden onder de nationale kaasstolp. In juni 1999 vond in Bologna de Europese top plaats. Daar werd de zogenoemde Bologna-verklaring afgelegd, waarin de intentie is vastgelegd om de komende tien jaar te komen tot een grotere verenigbaarheid en vergelijkbaarheid van de hoger onderwijsstelsels in Europa door middel van de invoering van twee cycli, gekoppeld aan een systeem van kwaliteitsborging.

Tijdens de Europese top van Lissabon (maart 2000) hebben de regeringsleiders van de Europese landen een strategisch doel geformuleerd voor het jaar 2010. Dit doel is dat Europa dan de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld moet zijn, die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een

---

<sup>104</sup> B. de Witte, 'The legal status of the Charter, Vital question or non-issue?', in: *The Charter of fundamental rights of the European Union*, congrespaper, Leuven, november 2000.

<sup>105</sup> R. Barents, 'Naar en Europese Constitutie (VI)', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2003 (7/8), p. 223.

hechtere sociale structuur. In 2002 is op Europees niveau een gedetailleerd werkprogramma vastgesteld.<sup>106</sup> Dat werkprogramma is toegespitst op de belangrijkste vraagstukken die moeten worden behandeld ter verwezenlijking van drie strategische doelstellingen, waarover overeenstemming is bereikt:

1. Hogere kwaliteit en grotere effectiviteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de Europese Unie.
2. Grotere toegankelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels voor iedereen.
3. De wereld in de onderwijs- en de opleidingsstelsels binnenhalen.

### 3.5.4 Nationaal beleid

De hiervoor beschreven Europese integratie heeft zijn weerslag op de vormgeving van het onderwijsbeleid in de lidstaten. Feitelijk is er sprake van een geleidelijke harmonisatie van onderwijsstructuren. Op die manier wordt ook de kwaliteitsvergelijking van de verschillende opleidingen in de diverse lidstaten mogelijk.

In 1999 is het internationaal beleid op onderwijsterrein geformuleerd in de beleidsbrief *Kennis: Geven en Nemen, Internationalisering van het onderwijs in Nederland*.<sup>107</sup> Het internationaal beleid op onderwijsterrein kent drie hoofddoelen:

1. Het bevorderen van de mogelijkheden voor studenten voor internationale oriëntatie en kennisverwerking.
2. Het versterken van het internationaal profiel van Nederlandse onderwijsinstellingen op de internationale onderwijsmarkt.
3. Het leren van elkaar en samenwerken met andere landen in bilaterale en multilaterale verbanden op centraal niveau.

In 2001 werden deze drie hoofddoelen in de hoofdlijnenbrief *Onderwijs voor wereldburgers* nader uitgewerkt in een aantal speerpunten.

Een belangrijk beleidsinstrument in het kader van de internationalisering is het opzetten van subsidieprogramma's die de internationale mobiliteit bevorderen van docenten en studenten. Allerlei samenwerkingsverbanden moeten bevorderen dat wederzijdse kennisuitwisseling

---

<sup>106</sup> *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PbEG) van 14 juni 2002, C 142/01.

<sup>107</sup> Deze beleidsbrief is bij brief van 28 september 1999 aangeboden aan de Tweede Kamer (OCW-99-948).

plaatsvindt tussen leerlingen, studenten, docenten, wetenschappers en instellingen. Het doel hiervan is onder meer de kwaliteitsversterking van het onderwijs.

Om aan de eisen van het Lissabonproces te kunnen voldoen is het tevens noodzakelijk om te weten waar Europa staat op onderwijsgebied. In dat kader worden op Europees niveau indicatoren ontwikkeld op door de lidstaten aangegeven prioriteitsgebieden. Om prestaties te meten is het noodzakelijk dat deze kunnen worden vergeleken. In september 2003 is dan ook besloten tot oprichting van het European Consortium for Accreditation. Via deze organisatie zullen twaalf accrediteringsorganisaties uit acht landen - waaronder Nederland - hun expertise gaan uitwisselen. Het is de bedoeling dat eind 2007 deze landen ook elkaars beslissingen over opleidingen zullen gaan accepteren.

Een andere Europese afspraak is de invoering van het Angelsaksische bachelor/master-systeem vanaf 2005 in veertig Europese landen. Recent is dat systeem al in Nederland ingevoerd. De bachelor/masterstructuur houdt in dat de bestaande vierjarige opleidingen in het hoger beroepsonderwijs worden omgezet in bacheloropleidingen en de bestaande universitaire opleidingen worden omgezet in een driejarig bachelorprogramma aangevuld met een één- of tweejarig masterprogramma. Daarnaast worden mogelijkheden geïntroduceerd voor het in aanmerking komen van bekostigde masteropleidingen in het hoger beroeps-onderwijs en de wettelijke erkenning van post-initiële masteropleidingen in zowel het hoger beroeps- als het wetenschappelijk onderwijs.

### **3.5.5 Verantwoordelijkheid overheid en onderwijsinstellingen**

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat internationalisering op het gebied van het onderwijs voor een belangrijk deel een verantwoordelijkheid is van de overheid. Door middel van regelgeving treedt de overheid voorwaardenscheppend en regulerend op. Nationale barrières met betrekking tot het vrije verkeer van personen moeten door de overheid uit de weg worden geruimd, erkenning van diploma's moet worden gewaarborgd en de uitwisseling van studenten gefaciliteerd.

Toch is de internationalisering tegelijkertijd een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen. Onderwijsinstellingen dienen zich internationaal te oriënteren. Dat komt ook duidelijk naar voren bij de introductie van het bachelor/master model. Invoering van dat model heeft consequenties voor de opbouw van de curricula. De overheid zal in het licht van de internationalisering slechts kunnen werken met een beperkt aantal open normen in de vorm van ‘algemene beginselen van onderwijskwaliteit’. Het verplichte curriculum zal dan ook beperkter van aard worden. Dit maakt het voor onderwijsinstelling mogelijk zichzelf te profileren en te onderscheiden van anderen.

## 3.6 Marktwerking

### 3.6.1 Algemeen

De Onderwijsraad heeft in zijn verkenning met de treffende titel *De markt meester?*<sup>108</sup> de relatie tussen staat en maatschappij aan de orde gesteld. In zijn advies *Tussen publiek en privaat*<sup>109</sup> is die relatie verder uitgewerkt en gaat de Raad in op de vraag wat de mogelijkheden en gevolgen zijn van de inzet van private middelen in het publieke onderwijs. Verder wordt in *Samen Leren Leven*<sup>110</sup> verkend wat de bijdrage van het onderwijs is aan de maatschappelijke samenhang en wat de samenleving bijdraagt aan het functioneren van de school.

Wie kennis neemt van de publicaties van de Onderwijsraad, krijgt de indruk dat onderwijs lange tijd te weinig in verband is gebracht met economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Een gevolg van de toenemende aandacht voor andere sectoren in de maatschappij is de aandacht voor het marktdenken in het onderwijs.

Een aanzet tot bezinning hierop was de discussienota *De school op weg naar 2000, Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*<sup>111</sup>, die onder verant-

---

<sup>108</sup> Onderwijsraad, *De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*, Den Haag, 2001.

<sup>109</sup> Onderwijsraad, *Tussen publiek en privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs*, Den Haag, 2001.

<sup>110</sup> Onderwijsraad, *Samen Leren Leven. Verkenning onderwijs, burgerschap en gemeenschap*, Den Haag, 2002.

<sup>111</sup> Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*, Den Haag, 1988.

woordelijkheid van W. Deetman, toenmalig minister van onderwijs, verscheen. De centrale notie van de discussienota is ‘minder regels, meer markt’.

Het kabinet Kok-I vond onder het motto ‘werk, werk, werk’ dat de markt meer ruimte moest krijgen. In de praktijk werd dat vertaald met ‘markt, markt, markt’. Het kabinet Kok-II zag economische privatisering en marktwerking als de panacee voor alle kwalen door het prijsmechanisme van toepassing te verklaren in andere domeinen van de samenleving, waaronder het onderwijs.<sup>112</sup>

De consequentie van marktwerking is dat onderwijsinstellingen - van basisschool tot en met een academisch topinstituut - zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun onderwijsresultaat. Ze moeten zelf hun alliantiepolitiek vormgeven en ze worden in toenemende mate geprikkeld om zich van elkaar te onderscheiden en uit te groeien tot instellingen die financieel en personeel in staat zijn het ondernemerschap in het onderwijs in praktijk te brengen. Schaalvergroting en lumpsum financiering zijn twee instrumenten die daaraan moeten bijdragen. Scholen moeten worden gerund als waren zij bedrijven.

Voor de overheid geldt dat ze zich vooral richt op de kwaliteit van de onderwijsoutput (eindtermen, kerncurriculum, toegevoegde waarde) en zorg draagt voor het toezicht daarop. Ze biedt meer ruimte voor de eigen inrichting van het onderwijs, maar vraagt voor de realisatie van de eigen verantwoordelijkheid van scholen vervolgens wel om verantwoording over de resultaten die met de hun ter beschikking gestelde middelen zijn behaald. Scholen moeten in het openbaar rekenschap afleggen.

Naar analogie van het debat in het bedrijfsleven over ‘corporate governance’<sup>113</sup> is in het onderwijs een discussie over ‘educational governance’ te verwachten.<sup>114</sup> Het gaat immers om ontwikkelingen die in essentie in

---

<sup>112</sup> Denk aan loodswezen, KPN, NS, notariaat, zorg en onderwijs.

<sup>113</sup> Zo presenteerde de commissie-Tabaksblad in de zomer 2003 voorstellen voor een beter toezicht op het bedrijfsleven door een gedragscode voor goed ondernemingsbestuur te bepleiten.

<sup>114</sup> De ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderwijs gaan wellicht tot voorbeeld strekken voor andere sectoren in het onderwijs. In het wetenschappelijk onderwijs is

het bedrijfsleven gemeengoed zijn, die in het openbaar bestuur steeds meer een vaste plaats krijgen en waarvan het onderwijs niet gevrijwaard wordt.

### 3.6.2 Marktwerking

Een centrale notie in de economie is de werking van de markt. Het onderwijsjargon kent een veelvoud aan begrippen met een economische component. Te denken is aan decentralisatie, deregulering, lumpsum financiering, economisering van het onderwijs, autonome school, onderwijsarbeidsmarkt, arbeidsmarktbeleid in het onderwijs, onderwijs for profit, flexibiliteit en om niet meer te noemen een leven-lang-leren. Onderwijs en marktwerking zijn vooralsnog op elkaar aangewezen.

Bij marktwerking spelen kennis, vaardigheden en attitude een belangrijke rol. De introductie van de marktwerking beoogt een toename van de kwaliteit van het onderwijs en een betere kostenbeheersing. Het nuttigheidsdenken of het denken in termen van rendement streeft naar meer markt en minder overheid. Concurrentie, deregulering, privatisering, prestatiebeloning, sponsoring door bedrijven of mogelijk zelfs het afschaffen van publieke bekostiging zijn kernbegrippen in het marktdenken.

Op de markt speelt de prijs-kwaliteitverhouding een belangrijke rol, want daar letten kopers op. In het onderwijs is dat genuanceerder, omdat de onderwijsaanbieders een voorsprong in kennis hebben op de onderwijsvragers en -consumenten. In de concurrentieslag kunnen aanbieders geneigd zijn kwaliteit in te leveren om meer product af te zetten. Het bewaken van kwaliteit blijft dan ook nodig en lijkt in eerste instantie een taak van de overheid, tenzij de markt (school) zorgt voor een kwaliteitskeurmerk.

Marktwerking in het bedrijfsleven is niet één op één over te zetten naar het onderwijs. Bij marktwerking zijn twee benaderingen vast te stellen. Er is sprake van marktwerking als ontwikkeling en als middel. In de volgende subparagrafen zal hier kort op worden ingegaan en worden een aantal ontwikkelingen genoemd.

---

men al bezig met het opstellen van een gedragscode voor het bestuur van de onderwijsinstelling.



### 3.6.3 Marktwerking als verschijnsel

Marktwerking als ontwikkeling is een mondiaal verschijnsel. Dat is in Nederland niet anders. Het denken vanuit kosten en baten vindt plaats vanuit de resultaatgerichte benadering. Kort gezegd: meten is weten. De scholen worden dan ook afgerekend op het resultaat/product dat ze leveren. Een keerzijde van de grotere autonomie van de scholen is de afrekencultuur. Er is in het onderwijs een grote transparantie; alles is zichtbaar, van input tot output. Onderwijs geven voltrekt zich in een veranderende (internationale) context.

Zo dienen in de visie van de Europese Commissie (EC)<sup>115</sup> de scholen ten dienste van de economische markt te zijn. In het denken in economische machtsblokken, wat in de visie van de EC Europa moet zijn, formuleert de EC waaraan het onderwijs voluit moet bijdragen, namelijk de ontwikkeling naar de ‘meest competitieve en meest dynamische kenniseconomie (...) van de wereld, in staat tot een duurzame economische groei’. In die visie wordt onderwijs ingeschakeld om economische belangen te dienen.

Dat houdt onder meer in dat de EC streeft naar een gelijkschakeling van het politieke onderwijsbeleid van alle lidstaten in dienst van de economie. De EC wil ‘weliswaar de structuur- en systeemverschillen bewaren die de weerspiegeling zijn van de eigen identiteit van de landen en de regio’s van Europa, maar wij (EC, toevoeging van de werkgroep) moeten evenzeer erkennen dat onze voornaamste doelstellingen en de resultaten die we allen vooropstellen een merkwaardige gelijkenis vertonen.’ En ze voegt eraan toe ‘dat geen enkele lidstaat in staat is om dat alles alleen te verwezenlijken. Onze maatschappijen, net als onze economieën, zijn vandaag te zeer onderling op elkaar aangewezen opdat deze optie realistisch zou kunnen zijn.’ Het lijkt alsof de invloed van Europa voorbij gaat, maar dat is schijn. Terwijl de inrichting van de onderwijs- en opleidingsstelsels formeel een zaak is van de afzonderlijke lidstaten, worden binnen het verband van de EU op terreinen als sociaal beleid en interne markt gezamenlijke, harmoniserende afspraken gemaakt die het onderwijs raken. Europa sluipt als het ware via de achterdeur het nationale onderwijshuis binnen. Dat zet meteen een streep

---

<sup>115</sup> Europese Raad van Lissabon, maart 2000.

onder de doorwerking (en de dominantie) van de markteconomie in het onderwijs.

In markttermen wordt onderwijs (Lissabon 2000) gezien als hét instrument om de doelstellingen van duurzame economische groei, werkgelegenheid en een hechte sociale cohesie te bereiken. Onderwijs wordt puur vanuit marktdenken benaderd en in ons land als middel ingezet om meer marktconform te werken.

### **3.6.4 De invloed van marktwerking in het onderwijs**

De onderwijsmarkt verschilt in veel opzichten van de markten voor de meeste andere goederen en diensten. Er is niet echt sprake van kopen en verkopen, want onderwijs wordt nog steeds grotendeels betaald uit de algemene middelen. Het is een feitelijk gegeven dat marktwerking in het onderwijs veelal los staat van de overheidsrol bij bekostiging. Met dien verstande overigens, dat de wijze waarop scholen worden bekostigd wel van invloed is op de mate waarin scholen met elkaar concurreren.

Onder invloed van bezuinigingen is de ontwikkeling tot decentralisatie ingezet. Deze ontwikkeling gaat gepaard met schaalvergroting en met de poging om via werving het aantal leerlingen te vergroten. Daarmee doet de concurrentie zich in versterkte mate in het onderwijs voor, omdat behalve de kwaliteit van het onderwijs ook andere partij-en/factoren een rol gaan spelen.

In de economie spreken we van marktpartijen. In het onderwijs is in beginsel ook sprake van marktpartijen, te weten de overheid, de besturen van de onderwijsinstellingen, het personeel, de ouders en het bedrijfsleven. Alle partijen zijn in beginsel resultaatgericht. Er zijn in ieder geval drie dominante groepen, te weten ouders, bestuur van de onderwijsinstelling en overheid, die zich laten indelen aan de hand van de trits belang, betaling en zeggenschap. Marktwerking in het onderwijs blijkt uit een aantal regelingen dat van overheidswege is gestimuleerd of vastgesteld.

#### *a. Nieuwe besturingsfilosofie*

De essentie van de genoemde discussienota *De school op weg naar 2000, Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren* is 'minder regels, meer markt'.

De minister wilde volstaan met het aangeven van randvoorwaarden, zodat de scholen meer eigen beleidsruimte krijgen. Besturen-op-afstand wordt het wachtwoord, maar dat vergt van scholen meer professionaliteit alsook een ander bekostigingssysteem. Voor het professioneel leiden van een school werd een bepaald budget (lump sum) beschikbaar gesteld en de scholen zouden op kwaliteitsbewaking worden afgerekend. Marktwerking deed als ontwikkeling haar intree in het Nederlandse onderwijs en zou als middel haar invloed doen toenemen.

### *b. Concurrentie*

Economen hebben een voorkeur voor concurrentie, die gebaseerd is op verschillende prikkels en informatie om toegankelijkheid, kwaliteit en kosteneffectiviteit te bevorderen. De relatie tussen onderwijsinvesteringen (input) en de schoolresultaten (output) laat zich samenvatten in de term onderwijsproductiefunctie. Wanneer een overheid geen zicht heeft op de onderwijsproductiefunctie, kan ze niet beoordelen of de gerealiseerde onderwijsresultaten de best haalbare zijn.

Het keuzegedrag van ouders, leerlingen en studenten kan een indicatie zijn van de kwaliteit van de instelling. Onderwijsinstellingen hebben dan ook baat bij een goede reputatie. Dat levert een concurrentievoordeel op met andere scholen in de slag om de leerlingen. Andere maatregelen die de concurrentie tussen de scholen kunnen bevorderen, zijn differentiatie in de beloning van docenten, teambeloning, openbaarheid van indicatoren van schoolkwaliteit, eigen bijdragen van ouders/leerlingen en selectie aan de poort. Over de wenselijkheden van het invoeren van de concurrentiebevorderende maarregelen lopen de meningen uiteen.

In het mbo neemt de invloed van de marktwerking ook toe. Naast de algemene kenmerken van marktwerking in het onderwijs is vooral de vraag van het bedrijfsleven steeds invloedrijker. Zo sluiten de beroepskolommen steeds nauwer aan bij de wens van de bedrijven. Er ontstaan leerbedrijven, die als vorm van marktwerking worden aangemerkt. Het duaal leren geldt ook als gevolg van marktwerking. Vormen van de markt worden steeds meer zichtbaar in de scholen.

De markt voor hoger onderwijs internationaliseert. Studenten en docenten worden mobieler en de verwachting is dat na de invoering van

de bachelor/master structuur de mobiliteit zal toenemen. Dit bevordert de concurrentie tussen onderwijsinstellingen en kan ertoe bijdragen de onderwijskwaliteit te verhogen. Schaalvergroting in het hbo heeft ertoe geleid dat het aantal instellingen sterk is gedaald. Dat kan leiden tot regionale monopolievorming, waardoor de concurrentie vermindert en risico's voor kwaliteit en vernieuwing ontstaan.

### *c. Derde geldstroom*

Het leerplichtige onderwijs omvat de leeftijden 5 tot en met 16 jaar. Voor 17- en 18-jarigen geldt nog een partiële leerplicht. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is de belangrijkste financier. Naast de rechtstreekse bekostiging van instellingen door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vloeien er ook langs andere wegen financiële middelen naar de onderwijsinstellingen. De belangrijkste stromen zijn die via de gemeenten en die van de onderwijsdeelnemers zelf. Naast deze geldstromen kan een instelling ook andere inkomsten genereren, bijvoorbeeld uit vrijwillige ouderbijdragen, uit bijdragen van gemeenten voor deelname aan projecten of uit rente op eigen middelen. De werkkraft van de scholen hangt samen met de mate waarin scholen erin slagen middelen, de zogenoemde derde geldstroom, aan te trekken. Van scholen wordt niet alleen verwacht dat ze kennis produceren, zichtbaar via de informatie op internet, maar ook dat ze zo doelmatig mogelijk onderwijs verstrekken. De derde geldstroom kan voor een belangrijk deel bestaan uit een bijdrage van het bedrijfsleven als het gaat over het wetenschappelijk onderwijs. Kennisoverdracht krijgt voor een deel vorm via het derde geldstroom onderzoek, maar ook door postacademisch onderwijs. Voor ouders kan de prijs-kwaliteitverhouding van doorslaggevende aarde zijn. Voor de scholen tekenen zich nieuwe markten af: buitenschoolse opvang, volwasseneneducatie en speciale cursussen. Het levert een betere benutting van gebouwen en extra inkomsten op.

### *d. Leerlinggebonden financiering*

Centraal uitgangspunt in de regeling Leerling Gebonden Financiering (LGF)<sup>116</sup> is de versterking van de keuzevrijheid van ouders van gehandicapte kinderen. Met LGF krijgt integratie van gehandicapte kinderen in het reguliere onderwijs een wettelijke basis. Als een leerling als gevolg

---

<sup>116</sup> Zie: Regeling leerlinggebonden financiering, *Staatsblad*, Den Haag, 2002.

van de handicap in het reguliere onderwijs een speciale voorziening nodig heeft, wordt een leerlinggebonden budget toegekend. Het kind neemt het recht op een speciale voorziening als het ware in een eigen zogenoemde rugzak mee. Een onafhankelijke commissie voor indicatiestelling beoordeelt op grond van landelijk vastgestelde criteria of een kind in aanmerking komt voor een rugzak. Deze rugzak wordt toegekend aan de school waar de leerling wordt ingeschreven. Daarmee kan de school speciale voorzieningen regelen die nodig zijn voor een goede ondersteuning en begeleiding in het regulier onderwijs. De rugzak is overigens uitsluitend bedoeld voor onderwijsgerelateerde zaken.

De scholen voor speciaal onderwijs in een regio werken samen in een Regionaal Expertisecentrum (REC). Doel van de samenwerking is een efficiënter en doelmatiger stelsel van speciaal onderwijs. Dat is weer van belang om de deskundigheid in het speciaal onderwijs te behouden en te vergroten, ook als een deel van de leerlingen naar het regulier onderwijs gaat.

#### *e. Kwaliteitskaart*

Kwaliteit in het onderwijs wordt tegenwoordig gemeten en er wordt over gepubliceerd. In 1998 is in het onderwijs de kwaliteitskaart ingevoerd. Deze moet ouders/verzorgers een beeld geven van de scholen en hen in staat stellen de scholen met elkaar te vergelijken. Deze kwaliteitskaart bestaat uit een aantal onderdelen: leerresultaat, onderwijsaanbod, de organisatie van het onderwijs, het onderwijsproces (het pedagogisch-handelen en het omgaan met verschillen) en de omgeving van de scholen.

Onder invloed van het economisch motief wordt het meten van prestaties van belang. De kosten- en batenanalyse doet haar intree in het onderwijs. Publiceren van resultaten (o.a. op internet) speelt een rol op de markt van het onderwijsaanbod naast andere factoren als levensbeschouwelijke zaken.

#### *f. Deregulering*

Bij marktwerking hoort ook deregulering, wat in principe inhoudt dat de centrale overheid zich terugtrekt en de centrale sturing meer aan de marktpartijen overlaat. In de praktijk is de sturing van de rijksoverheid minder geworden, maar daarvoor in de plaats komt diverse regionale en

lokale regelgeving, waardoor het gevaar bestaat dat de beleidsruimte voor scholen beperkt kan worden. Als voorbeeld is te noemen het Ontwikkelings- en Ondersteuningsbudget.

## 3.7 Kennissamenleving

### 3.7.1 Algemeen

Ons land krijgt steeds meer het karakter van een kennissamenleving met multiculturele dimensies. In samenhang met het toenemend belang van informatie- en communicatietechnologie, individuele ontplooiingsmogelijkheden voor individuen en de overdracht van waarden en normen levert onderwijs een belangrijke bijdrage aan de maatschappelijke samenhang. Onderwijsinstellingen staan midden in de maatschappij en zoeken samenwerking met branches en bedrijven op tal van terreinen. De ontwikkeling naar een kennissamenleving (onder)kent de school en zij speelt erop in.

Een kennissamenleving<sup>117</sup> wordt getypeerd als een samenleving waarin kennis en informatie zich in hoog tempo ontwikkelen in een steeds kortere doorlooptijd. Kennisgroei gaat gepaard met nieuwe processen van kennisontwikkeling waarin ICT van grote betekenis is voor informatieverwerking en kennisopbouw. ICT brengt kennisontwikkeling in een stroomversnelling. In dit verband spreekt men ook wel van 'kennisintensivering'.<sup>118</sup> Het klassieke kennisbegrip, dat in essentie betrekking heeft op weten en kennen, wordt aangevuld met een interpretatie van kennis als integratieve bekwaamheid; ook wel persoonlijke kennis of competenties<sup>119</sup> genoemd. Voor het klassieke kennisbegrip (knowledge) hanteren we vaste (gecodeerde) voorschriften, procedures en regels. In de kennissamenleving is naast de reproductie van bestaande kennis, de productie van nieuwe kennis en oplossingen zeker zo belangrijk. Met

---

<sup>117</sup> Onderwijsraad, *Leren in een kennissamenleving*, De Haag, 2003.

<sup>118</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Den Haag, 2002.

<sup>119</sup> Een competentie kan gedefinieerd worden als een cluster van verwante kennis, vaardigheden en houdingen dat van invloed is op een belangrijk deel van iemands taak (een rol of verantwoordelijkheid), die samengaat met de prestatie op de taak, die kan worden gemeten en getoetst aan aanvaarde normen en die kan worden verbeterd door middel van training en ontwikkeling. S.B. Parry, 'The quest for competencies' in: *Training*, 1996 (July), p. 48-56.

andere woorden: het innoverend en creatief vermogen (knowhow) is essentieel voor het functioneren in de huidige samenleving.<sup>120</sup> In de (postindustriële) kenniseconomie, die gekenmerkt wordt door globalisering, staat innovatie centraal. Als gevolg hiervan veranderen arbeidsmarktverhoudingen en zien we een veranderende arbeidsorganisatie.

In sociaal-cultureel opzicht heet onze samenleving postmodern. Kenmerkend hiervoor zijn veranderingen in de levensbeschouwingen en in vrijwel alle verbanden van onze samenleving. De ‘grote verhalen’ van religie en ideologie, die de samenleving van bovenaf beïnvloeden, zijn voorbij. Daarnaast ontwikkelt zich een multireligieuze en multiculturele samenleving. De verzorgingsstaat wordt ingeruild voor een ‘actieve welvaartsstaat’, waarin een groter beroep wordt gedaan op individuele participatie en verantwoordelijkheid; een streven naar autonomie en zelfsturing. Op basis hiervan ontstaan nieuwe kennisbehoeften.

### **3.7.2 Ontwikkelingen met betrekking tot de kennissamenleving**

#### *Van productie naar kennis en diensteneconomie*

In economisch opzicht zien we een ontwikkeling van een maakeconomie naar een kennis- en diensteneconomie. Op dit moment is reeds meer dan 70% van de Nederlandse beroepsbevolking als dienstverlener (in o.a. bankwezen, adviesbranche, handel, horeca, vervoer, amusement, informatisering, gezondheidszorg, opleidingsinstituten) werkzaam. Traditionele sectoren als metaal, bouw en textiel nemen af in belang. Goederenproductie (hoe benader je de markt) en dienstverlening (professionalisering) raken steeds meer met elkaar verweven. Economische en technologische ontwikkelingen dragen ertoe bij dat de kennisintensiviteit van de samenleving toeneemt. De informatie en communicatietechnologie heeft hierin een uiterst belangrijke ondersteunende functie, maar ook niet meer dan dat. Bij kennis gaat het immers om het interpreteren van de informatie en betekenis verlenen aan informatie. Dat kan de computer niet. In die zin is men anders gaan denken over de waarde en de plaats van ICT. Andere facetten van de kennisintensieve samenleving zijn de oprukkende 24-uurseconomie (ofwel de flexibilisering van de arbeidstijd) en de toenemende prestatiedruk, die leidt tot

---

<sup>120</sup> J.M.G. Leune, *Ondervijis in verandering*, 2001, p. 176.

een meritocratie (een economische orde gebaseerd op talent en verdienste).

### *Kennis verouderd snel*

De omloopsnelheid van kennis is veel sneller dan de periode dat iemand deelneemt aan het arbeidsproces. Was voorheen de beroepskeuze voor velen bepalend voor het arbeidzame leven, de huidige werknemer moet leren denken vanuit het perspectief van een flexibele loopbaan waarvoor levenslang leren noodzakelijk is.

### *Leren leren en selecteren*

De toekomstige werknemer wordt wel eens omschreven als werkonternemer met integrale taak- en resultaatverantwoordelijkheid, die op een flexibele wijze in teamverband en als netwerker zijn positie inneemt op de arbeidsmarkt. Deze positie vereist andere competenties. De daarbij behorende bereidheid tot voortdurende kennisontwikkeling en het vermogen tot innovatie vragen om voortdurende actualisering van verworven competenties. De kennismaatschappij brengt dan ook met zich mee dat iedereen moet leren. Vanuit de proceskant bezien, gaat het dan ook om het leren leren en het leren selecteren uit de grote hoeveelheid informatie. Leren en werken worden niet meer gezien als gescheiden perioden in het leven, maar wisselen elkaar in nauwe samenhang af gedurende de gehele beroepsloopbaan. Een leven lang leren is een belangrijke randvoorwaarde om te kunnen participeren in de kennissenleving.<sup>121</sup>

In de kenniseconomie gaat het er vooral om, om op basis van de beschikbare informatie nieuwe kennis te creëren en deze vervolgens toe te passen op de verbetering en vernieuwing van werkprocessen, producten en diensten. Kessels<sup>122</sup> stelt in dit verband dat het evident is dat er een radicale verschuiving nodig is voor het overdragen van de inhoud van schoolvakken naar het verwerven van relevante competenties. De kennisontwikkeling vindt in gevarieerde contexten plaats, met concrete probleemsituaties die uitnodigen tot een interactief proces.

---

<sup>121</sup> Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Beleidsagenda Leven Lang Leren*, Den Haag, 2002.

<sup>122</sup> J.W.M. Kessels, 'Een corporate curriculum voor het beroepsonderwijs' in: *Nederlands tijdschrift voor bedrijfsopleidingen*, 2000 (5, nr. 3), p. 4-8.



### *Integrale verantwoordelijkheid*

De huidige strategie vraagt van zorginstellingen en bedrijven een aanpassing van de organisatie. Immers, alles moet twee keer zo snel, twee keer zo goed en voor de helft van de kostprijs. De organisatie moet dan veranderen van een rollenstructuur met vastomlijnde functies en vastomlijnde beroepen, naar een taakcultuur met wisselende rollen in minder scherp omlinjnde beroepen. In die taakcultuur zijn werknemers niet alleen verantwoordelijk voor hun eigen specifieke taak, maar dragen ze ook een integrale verantwoordelijkheid voor de teamtaak. Dan hebben we het over organisatie, efficiency in productie en dienstverlening en zorg voor het welbevinden van het team. Dat vraagt om andere kennis en vaardigheden, of anders gezegd: aandacht voor kennismanagement en competentie management van de medewerkers (werkondernemers) zelf.

### *Netwerken*

De overgang van een industriële naar een kennisintensieve samenleving gaat samen met de opkomst van het netwerk als organisatievorm. Netwerken zijn te definiëren als georganiseerde interacties tussen mensen, groepen en/of organisaties gericht op een of meer doelen. Netwerkororganisaties zijn meer dan de traditionele organisatietypen in staat adequaat in te spelen op de kennissamenleving die continu in ontwikkeling en in beweging is. Netwerken zijn minder formeel, gericht op ontwikkelingstaken, sterk gericht op samenwerking vanuit een gemeenschappelijk gedragen idee en gedreven door zelfsturing. Betrokkenheid en resultaatverantwoordelijkheid zijn belangrijke randvoorwaarden.

Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van nieuwe kennis. Voorheen kwam dit met name tot stand via onderzoeksprogramma's aan universiteiten. Nu vindt kennisproductie steeds meer plaats in bedrijven en tussen bedrijven in joint ventures en netwerken, waarin een universiteit of hogeschool kan participeren. Daarvoor worden van deelnemers andere competenties gevraagd dan bij traditionele onderzoeksprogramma's. Dit heeft gevolgen voor het leren leren in het onderwijs.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Onderwijsraad, *Leren in samenspel*, Den Haag, 2003.

### 3.7.3 Europese kenniseconomische ambities

In 2000 werd op de Europese top in Lissabon door de Europese Unie het besluit genomen dat in de lidstaten het onderwijsbeleid zich in toenemende mate moet richten op een *leven lang leren*. In het *Memorandum* wordt een leven lang leren als een van de belangrijkste beleidsinstrumenten gezien voor een succesvolle overgang naar een kenniseconomie en een kennissamenleving.<sup>124</sup> Voorwaarden voor realisatie zijn o.a.:

- gelijke kansen voor iedereen om gedurende het hele leven en voor verschillende levensgebieden te kunnen leren overeenkomstig de eigen wensen en mogelijkheden;
- flexibilisering van de mogelijkheden om te kunnen leren, onder meer door combinaties van leren en werken, leren en vrije tijd en het combineren van leren en maatschappelijke activiteiten;
- het verhogen van de kwaliteit van onderwijs, scholing en vorming;
- het stimuleren van de gehele bevolking om deel te nemen aan leeractiviteiten.

Kennis is de ‘grondstof’ voor de hedendaagse economie; het menselijk kapitaal is het kernpunt van het EU-beleid, aldus Lissabon. Nederland onderschrijft de ambities van de Europese top in Lissabon, dat Europa in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld moet zijn en ambieert zelf een positie in de top drie van Europa. Kennis, innovatie en sociale cohesie zijn leidende begrippen. Het motto is: ‘alle talenten ontwikkelen’. ICT is hierin een belangrijke component.

In een Memorandum (2003) van de Europese ministers van Onderwijs worden de Lissabon-ambities nader uitgewerkt in een vijftal meetbare doelstellingen ofwel richtpunten:

1. percentage voortijdige schoolverlaters terugbrengen;
2. 15% meer afgestudeerde bètawetenschappers (mannen en vrouwen);
3. percentage leerlingen met tenminste hoger secundair onderwijs omhoog brengen;
4. niveau vijftienjarigen omhoog brengen;
5. deelname aan een ‘leven lang leren’ verhogen;
6. optioneel: basisvaardigheden voor werknemers verbeteren.

---

<sup>124</sup> Commissie voor Europese Gemeenschappen, *Een memorandum over levenslang leren*, Brussel, 2000.

Bovenstaande richtpunten of *benchmarks* maken het mogelijk prestaties internationaal te vergelijken. Op basis hiervan kunnen de lidstaten gezamenlijk de vastgelegde doelstellingen evalueren. Uitgangspunt is dat er geen inbreuk wordt gedaan in de zeggenschap van de nationale staten over de inrichting van hun onderwijs, zoals vastgelegd in de bevoegdheidsverdeling van het EU-verdrag.<sup>125</sup> Er zijn dan ook geen sancties verbonden aan het niet behalen van doelstellingen. Anderzijds gaat er natuurlijk wel een onmiskenbare invloed van uit. Temeer daar onderwijs steeds meer als hét middel wordt gezien om doelstellingen te bereiken als duurzame economische groei, meer werkgelegenheid en een hechte sociale cohesie. In dat verband moet opgemerkt worden dat harmoniserende afspraken op terreinen als het sociale beleid en de interne markt het onderwijs wel raken. Nederland moet alle zeilen bijzetten om de Europese onderwijstop te halen.<sup>126</sup> Op vier van de vijf richtpunten scoort Nederland boven gemiddeld, op de doelstelling 15% meer bètawetenschappers scoort Nederland het slechtst.<sup>127</sup>

### 3.7.4 Verantwoordelijkheid

De overheid zal het onderwijs ruimte moeten bieden om aan de nieuwe eisen die aan leren en leervoorzieningen gesteld worden, te kunnen voldoen. Deze ruimte betreft zowel een stijging van de bekostigingsreductie als van de regelgeving (deregulering). Door het stellen van kwaliteitseisen en het meten van resultaten handhaaft de overheid haar verantwoordelijkheid voor het proces en het resultaat. Als het onderwijs de ruimte krijgt om vanuit haar geoperationaliseerde identiteit de gewenste kwaliteitsdoelen te behalen, dan blijven de deugdelijkheidscriteria binnen de marge van de vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet).

In de beleidsagenda van de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>128</sup> wordt benadrukt dat onderwijs, cultuur en wetenschap een vitale rol krijgen toebedeeld in het oplossen van maatschappelijke knelpunten. Opvallend is de relatie naar de kennissamenleving: 'Het gaat

---

<sup>125</sup> D. Mentink (red.), 'Jaarboek Onderwijsrecht 1997-2001', in: NTOR, 2002.

<sup>126</sup> Zie: Onderwijsraad, *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs. De bijdrage van onderwijs aan een sterke nationale en internationale kenniseconomie*, Den Haag, 2003.

<sup>127</sup> Zie: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers VO. De leerling geboid, de school ontketend*, Den Haag, 2004, p. 50.

<sup>128</sup> Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004.

niet alleen om de economie, ook om de kennissamenleving; via het onderwijs worden behalve kennis en vaardigheden tevens waarden en normen overgedragen. Vakmanschap in combinatie met het bovenstaande staat aan de basis van economische bedrijvigheid'.

De volgende prioriteiten bepalen het beleid bij Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- Deregulering, autonomie en rekenschap: minder regels, meer ruimte en heldere verantwoording. Meer eigen verantwoordelijkheid, op transparante wijze verantwoording afleggen aan politiek en maatschappij.
- Innovatie en versterking van de kennisinfrastructuur: naar een kennissamenleving die werkt en aansluit op de ambities van Europa (met name 15% meer instroom in de bèta- en technieksector).
- Meer mensen werkzaam in het onderwijs; een aantrekkelijk beroep in het onderwijs. Aanpak lerarentekort is topprioriteit: naast afgestudeerden, zij-instromers, herintreders ook doorstromers.
- Naar een maximale participatie: meer mensen die meedoen. Toegankelijkheid van onderwijs, cultuur en wetenschap verbeteren; zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie geven.

### **3.7.5 Onderwijs in een kennissamenleving**

#### *Onderwijsinnovatie*

De genoemde ontwikkelingen zullen een stempel zetten op de innovatie van het onderwijs. De huidige gedetailleerde eindtermen en kwalificaties zullen worden omgezet in brede competentieprofielen in het competentiegerichte onderwijs. Niet langer staan de leerstof en de docent centraal, maar de loopbaan van de leerling staat in het centrum. Het accent verschuift van onderwijzen naar leren. Als kennis snel veroudert, zien instellingen en bedrijven zich gedwongen hun kennis voortdurend verder te ontwikkelen en permanent te vernieuwen. Doen ze dat niet, dan prijzen ze zich uit de markt. Traditionele organisaties met strakke formele lijnen en weinig ruimte voor eigen initiatief zijn niet flexibel genoeg om deze uitdagingen te beantwoorden.

#### *Maatschappelijke opdracht*

De overheid verwacht van het onderwijs dat het in een contextrijke leeromgeving met flexibele leerwegen een kwalitatieve bijdrage levert

aan scholing, toerusting en vorming van jongeren, zodat deze vervolgens als betrokken burgers kunnen participeren in de kennissamenleving. De scholen hebben in de optiek van de overheid een maatschappelijke opdracht, die zij in goed overleg met hun omgeving vorm en inhoud moeten geven. Het is vervolgens de taak van de overheid scholen voldoende te faciliteren en hen de ruimte te geven deze opdracht vanuit hun identiteit gestalte te geven.

## 4. Kernnoties voor onderwijs

### 4.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken tonen aan dat er aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw sprake is van een grote verscheidenheid aan opvattingen over de taak en de inhoud van het onderwijs. Deze verscheidenheid is voor een deel terug te brengen tot een aantal maatschappelijke en levensbeschouwelijke ontwikkelingen, die leiden tot een andere visie op het overheidsbeleid, tot gewijzigde sociaal-economische verhoudingen en niet het minst tot een andere visie op het onderwijs.

Daar komt bij dat we samen onze weg zoeken in de zich ontwikkelende kennissamenleving, waarin technologische ontwikkelingen en een digitale revolutie zich steeds sneller voltrekken. Voeg daarbij de globalisering van de economie en de wereldwijde competitie die daarvan het gevolg zijn, de toename van de multireligiositeit in de samenleving en de snelheid waarmee kennis verandert en complexer wordt. Dan zijn daarmee de belangrijkste beïnvloedende factoren voor veranderend onderwijs genoemd.

Nu het onderwijs in een dergelijk veld van relaties staat, is het begrijpelijk dat daaraan zowel vanuit de overheid als vanuit het geheel van de samenleving eisen worden gesteld. Teneinde beleidsvoorstellen te kunnen beoordelen, is het voor een politieke partij van belang na te gaan welke grondleggende noties kunnen worden gehanteerd om te komen tot een gefundeerd standpunt. Dit geldt zeker in deze tijd, die andere ontwikkelingen kent en waarin andere vragen worden gesteld dan voorheen. Het is daarom belangrijk noties te formuleren, die toepasbaar zijn in de context waarin scholen nu staan. De huidige context vraagt om herbronning van de noties. Er wordt steeds teruggegaan naar dezelfde bron, maar vanuit een (ver)andere(nde) context. Het kennen van de mens is immers steeds ten dele.

Er zijn tijdloze en tijdgebonden noties. De herkomst van de noties bepaalt deels de rangorde ervan. De noties die in dit hoofdstuk worden geformuleerd, komen uit drie bronnen: de Bijbel, de geschiedenis en de pedagogiek. Deze volgorde is van belang, omdat er onderscheid is in het niveau van de noties of bouwstenen.

Dit hoofdstuk behandelt de noties in vier onderdelen. In het eerste deel wordt beschreven wat de Bijbel zegt over onderwijs en opvoeding (paragraaf 4.2).<sup>129</sup> In deel twee worden de historische componenten beschreven die overwegend van belang zijn voor de vormgeving en de inhoud van bijzonder onderwijs (paragraaf 4.3). Het gaat - om met Groen van Prinsterer te spreken - zowel om 'Er staat geschreven' (deel 1) als om 'Er is geschied' (deel 2). Na deze beide velden in kaart te hebben gebracht, wordt in het derde deel ingegaan op de pedagogische en onderwijskundige zijde van het onderwijs (paragraaf 4.4). Na het beschrijven van deze ontwikkelingen worden in deel vier aan de hand van de drie invalshoeken kernnoties ten behoeve van christelijk onderwijs in onze voortdurend veranderende samenleving geformuleerd (paragraaf 4.5). Deze tijdoverstijgende noties fungeren als bouwstenen voor de visie en de standpuntbepaling van de SGP inzake onderwijsvraagstukken, die in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt wordt.

## 4.2 Onderwijs in bijbels licht

### 4.2.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de plaats van de Bijbel, waarin de bron en de norm van de christelijke traditie worden verwoord (paragraaf 4.2.2). Daarna wordt bezien wat de Bijbel zegt over opvoeding en onderwijs (paragraaf 4.2.3). De bijbehorende normatieve noties worden in paragraaf 4.5 beschreven.

### 4.2.2 De plaats van de Bijbel

In onze opvatting heeft de Bijbel temidden van de vele veranderingen die zich in het culturele en maatschappelijke klimaat voordoen, blijvende geldingskracht. Dat geldt ook voor de inrichting van het onderwijs. Het is zelfs zo, dat door de vele veranderingen die zich aandienen de noodzaak toeneemt om naar de Heilige Schrift te luisteren. Door ons daarop te oriënteren, ons denken en handelen daaraan te toetsen, zal de juiste houding worden gevonden en kunnen keuzes worden gemaakt.

---

<sup>129</sup> We zijn grote dank verschuldigd aan dr. G. van den Brink, die bereid was dit onderzoek te doen en zijn onderzoeksresultaten ter beschikking te stellen. Een vergelijkbaar artikel van zijn hand is verschenen in *De Reformatorische School*, december 2002, p. 3. De uiteindelijke neerslag van de bouwstenen die hij heeft aangereikt, is voor verantwoordelijkheid van de werkgroep.

Nu is met de uitspraak dat de Bijbel onvoorwaardelijk aanvaard wordt als het gezaghebbende Woord van God<sup>130</sup>, bepaald nog niet alles gezegd. Het gaat er immers om een dergelijk beroep op de Schrift inhoudelijk uit te werken in de richting van het onderwijs. Wanneer dit niet gebeurt, dreigt de binding aan de Schrift louter formeel te worden. Dit stelt ons voor de volgende vraag: ‘Wat betekent het voor de aard en de inrichting van het onderwijs als we ons wensen te oriënteren en te onderwerpen aan de Bijbel?’ Natuurlijk is het mogelijk die vraag telkens wanneer zich bepaalde concrete ontwikkelingen aandienen, te stellen. Een dergelijke ad hoc benadering heeft echter duidelijke beperkingen en nadelen. Ook zonder dat zulke ontwikkelingen ertoe nopen, komt het er immers op aan dat het christelijk onderwijs gevoed en genormeerd wordt door het bijbels getuigenis. Een christelijke identiteit ontstaat niet door zich op één of twee concrete punten te fixeren. Wie de alles omvattende bijbelse bedding uit het oog verliest, zal op den duur de vraag niet meer kunnen beantwoorden, waarom christelijk onderwijs anders is dan alle andere onderwijs, met alle (terechte!) gevolgen die dat na verloop van tijd moet hebben.<sup>131</sup>

Vandaar dat in de volgende subparagraaf - in alle hier noodzakelijke beknoptheid - inhoudelijk wordt nagegaan wat er vanuit de Bijbel te zeggen valt over de aard en de inhoud van scholing, onderwijs en kennisoverdracht. Het zal duidelijk zijn dat hier onmiddellijk de zogeheten hermeneutische problematiek een rol speelt. De afstand tussen de wereld van de Bijbel en onze postmoderne samenleving is immers onvoorstelbaar groot geworden. Vond overdracht van kennis en vaardigheden in bijbelse tijden doorgaans plaats van vader op zoon en van moeder op dochter, in onze technisch hoogontwikkelde informatiemaatschappij heeft het onderwijsproces een sterk geïnstitutionaliseerde vorm aangenomen en neemt het enkele tientallen jaren van een mensenleven geheel en al in beslag.

Het onderwijs, zoals dat in de bijbelse tijd plaatsvond, laat zich niet kopiëren naar vandaag en vraagt daar ook niet om. Veeleer is het van

---

<sup>130</sup> Vergelijk ook: A. Visser, *De school als leer- en leefgemeenschap. Een schoolconcept voor christelijke/reformatorisch onderwijs*, Ridderkerk, 2000, p. 23.

<sup>131</sup> Vergelijk: A. van de Beek, ‘De oude schoolstrijd in een nieuw jasje?’, in: Idem, *Tussen traditie en vervreemding. Over kerk en christen-zijn in een veranderende cultuur*, Nijkerk, 1985, p. 38 en 42.



belang dat we ons richten op de onderliggende normatieve noties die in het bijbels getuigenis doorklinken. Het zijn immers deze noties die blijvend van onopgeefbare betekenis zijn in de telkens wisselende sociaal-maatschappelijke context, waarin onderwijs gegeven wordt. Zij hebben betrekking op de vraag wat het inhoudt om in allerlei verbanden mens te zijn - mens in relatie tot God, de medemens, de samenleving en de schepping. Het is dit terrein waarop de Bijbel een zo geheel eigen inhoud en zeggingskracht heeft, dat ook vandaag het christelijk onderwijs dient te stempelen. De betekenis ervan voor het functioneren van alle dag is groot.

### 4.2.3 Opvoeding en onderwijs in de Bijbel

#### 4.2.3.1 Oude Testament

In het Oude Testament was het aanvankelijk vooral de moeder die de verantwoordelijkheid droeg voor de ontwikkeling van het kind. Soms werd zij daarin vervangen of bijgestaan door een voedster c.q. min.<sup>132</sup> Na verloop van tijd kreeg, zeker bij de jongens, vader een toonaangevende rol toebedeeld in het opvoedings- en vormingproces.<sup>133</sup> Uit de wijsheidsliteratuur blijkt, dat het ouderlijk onderricht onder meer bestond uit allerhande aanwijzingen van praktische en morele aard.<sup>134</sup> In termen van vandaag: ouders leerden hun kinderen dat je ‘fatsoen moet doen’. Er zijn dingen in het leven die je doet en er zijn andere die je eenvoudig niet doet (ook al kún je ze wel doen) - op straffe van anderen én jezelf te beschadigen.

Opvallend is dat deze richtlijnen in het Spreukenboek lang niet altijd godsdienstig gemotiveerd worden. Kennelijk is er ook een algemeen belang mee gediend dat jongeren een nadrukkelijke vorming ondergaan, waarbij ze leren hoe je je leven op een verstandige manier kunt inrichten. In de wijsheidsliteratuur wordt dit algemene aspect zeer frequent tot uitdrukking gebracht aan de hand van de woordstam

---

<sup>132</sup> Vergelijk bijvoorbeeld: 2 Samuël 4:4.

<sup>133</sup> Vergelijk: R. de Vaux, *Hoe het oude Israël leefde*, deel I, Utrecht, 1978<sup>3</sup>, p. 97 e.v. en K. Roubos, ‘Bijbelse instellingen’, in: A.S. van der Woude (red.), *Bijbels handboek*, deel I, Kampen, 1981, p. 474.

<sup>134</sup> Vergelijk: Spreuken 1:8 en 6:20, maar ook de gehele inhoud van hoofdstukken als Spreuken 5 en 6.

wijs/wijze/wijsheid.<sup>135</sup> Deze wijsheid is in de kern zeker verbonden met het geloof in de God van Israël c.q. de vreze des HEEREN.<sup>136</sup> Maar zij waaiert toch heel breed uit en vertoont dan ook allerlei overlap met ander oud-oosters (bijvoorbeeld Egyptisch) gedachtegoed. Het is dan ook al vaak opgemerkt dat de oudtestamentische wijsheidsliteratuur met vele draden verbonden is aan die van omringende volken.<sup>137</sup> Daar hoeven we bepaald niet van te schrikken, want het laat slechts zien dat ook mensen die een andere levensbeschouwing zijn toegedaan, de relevantie van vele bijbelse normen en waarden kunnen inzien.<sup>138</sup> Er is dus een overlap tussen de waarden en normen die in de Bijbel als wezenlijk beschouwd worden voor de overdracht aan nieuwe generaties, én datgene wat mensen vanuit een zekere dosis gezond verstand (*common sense*) kunnen inzien.

Tot die overlap behoort ook de overtuiging dat - om kinderen en jongeren dit besef van normen en waarden bij te brengen - sancties onontbeerlijk zijn. Bij de morele opvoeding verrichten ouders in de Bijbel dan ook handelingen die getuigen van afkeuring en straf, en daaraan wordt een positief effect toegekend (mits geproportioneerd).<sup>139</sup> De Vaux wijst in dit verband op teksten als Deuteronomium 8:5, 2 Samuël 7:14, Spreuken 3:12, 13:24, 22:15 en 29:15 en 17. Voor wat betreft het Nieuwe Testament zou daarnaast nog gedacht kunnen worden aan de 'kastijdingswoorden' in Hebrreeën 12:4-11. Liefde en discipline ('tucht') sluiten elkaar volgens de Bijbel niet uit maar in.

Het belangrijkste middel dat ouders ten dienste stond bij het onderwijs aan hun kinderen, was het gesproken woord. Dit blijkt vooral uit de zeer geprononceerde wijze waarop met name de vaders worden opgeroepen de godsdienstige opvoeding van hun kinderen gestalte te geven.

---

<sup>135</sup> Hebreeuws: chakam/chokma.

<sup>136</sup> Vergelijk Spreuken 1:7a.

<sup>137</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 'hkm' in: E. Jenni en C. Westermann (red.), *Theologisches Handwörterbuch zum Alten Testament*, Bd. 1, München/Zürich, 1978, p. 564; Th.C. Vriezen, *Hooflijnen der theologie van het Oude Testament*, Wageningen, 1974<sup>4</sup>, p. 263.

<sup>138</sup> Onlangs (najaar 2002) werd zelfs in het hoofdredactionele commentaar van de NRC opgemerkt, dat de kern van de normen en waarden waarnaar ons land op zoek is toch wel te vinden valt in de Tien Geboden (hetgeen de redactie overigens wel op enkele pittige ingezonden brieven kwam te staan).

<sup>139</sup> Vergelijk 1 Samuël 14:44 e.v. voor een voorbeeld van een situatie waarin aan deze voorwaarde niet voldaan wordt, en die dan ook afgekeurd wordt.

Men kan zonder overdrijving stellen dat de inhoudelijke kern van het onderwijs in het oude Israël betrekking had op de overdracht van kennis van de Torah en de persoonlijke toestemming en beleving ervan. Kennelijk stond of viel naar bijbels besef alles ermee of de komende generaties de dienst aan de God van het verbond zouden overnemen. Zeer bekend, maar daarom niet minder opmerkelijk, is in dit verband het woordgebruik in Deuteronomium 6:7. De opdracht om de HEERE hun God lief te hebben ‘met uw ganse hart, en met uw ganse ziel, en met al uw vermogen’ dienen de ouders hun kinderen ‘in te scherpen’. Het hier gebruikte Hebreeuwse verbum kan weliswaar ook vertaald worden met ‘steeds maar herhalen’, maar dat is toch niet zo heel veel vriendelijker. In beide gevallen is duidelijk dat het gaat om zaken die van vitaal belang geacht worden, en die daarom zowel de ouders als de kinderen best wat mogen kosten.

Het is eveneens van groot belang dat dit ‘inscherpen’ in een dialogisch kader staat. ‘Gij zult daarvan spreken’, heet het niet voor niets meteen in het vervolg. Dit spreken correspondeert met een vragen van de kinderen. Heel mooi zien we dat verband in Exodus 12:26 e.v. en in Jozua 4:21, waar het gaat om de verlossende daden waarmee God Zijn volk heeft bevrijd. Ook die moeten doorverteld worden, dialogisch, dus in gesprek met de kinderen. Dat gesprek is ook belangrijk, omdat aan alles duidelijk is dat het er in het Oude Testament niet maar om gaat de kinderen tot een slaafse gehoorzaamheid aan Gods geboden en een verstandelijke erkenning van Gods daden te brengen. Integendeel, het onderricht is erop gericht dat het hart van de kinderen geraakt wordt, zodat zij door Woord en Geest de geloofsleer als het ware verinnerlijken, waarbij het tot een persoonlijke toe-eigening van het geloof komt.<sup>140</sup> Heel expliciet wordt deze doelstelling onder woorden gebracht in Psalm 78, waar als scopus van de overdracht vermeld wordt: ‘Opdat zij hun hoop op God zouden stellen’ (vers 7). Het is zelfs wenselijk, dat het navolgende geslacht daarin sterker en getrouwer zal worden dan het voorgeslacht (vers 8). Onderwijs is in de Bijbel dan ook nooit puur gericht op kennisoverdracht. Integendeel, gaat het over kennis losge-maakt van de persoonlijke vertrouwensrelatie, van de hartenklop van het geloof, dan wordt daar doorgaans in negatieve zin over gesproken

---

<sup>140</sup> Vergelijk: D. Schneider, *Das fünfte Buch Mose* (WSB), Wuppertal, 1986<sup>2</sup>, p. 92.

(Genesis 2:17 en Prediker 1:18; vergelijk in het Nieuwe Testament 1 Korinthe 8:1 en 1 Korinthe 13:2).<sup>141</sup>

De ouders (met name de vaders) hoefden het onderwijs aan hun kinderen op den duur niet meer alleen te verzorgen. Ze werden daarin gaandeweg bijgestaan door de priesters. Deze waren in Israël speciaal belast het uitleggen van de Torah.<sup>142</sup> De traditionele vertaling van de term Torah met ‘wet’ is te smal. Het gaat hier immers om het onderricht van Godswege in veel algemener zin, zodat ‘onderwijs’ een betere weergave zou zijn. Onder verwijzing naar de jonge Samuël, die aan de priester Eli wordt toevertrouwd (1 Samuël 2:21 e.v.), stelt De Vaux dat er waarschijnlijk al heel vroeg in Israëls heiligdommen les werd gegeven door de priesters.<sup>143</sup> Daarnaast was het zijns inziens zo, dat dit onderwijs nog op vele andere plaatsen aangevuld en bevestigd werd.

Buiten dit onderricht in de huiselijke kring had de jeugdige Israëliet nog veel gelegenheden om zijn licht op te steken. Bij de karavanen en waterputten hoorde hij ‘de rechtvaardige daden van JHWH’ bezingen (Richteren 5:10-11). In de stadspoort was hij aanwezig bij de gesprekken van de oudsten (...). Het kind ging met zijn ouders naar de heilige plaatsen (1 Samuël 1:4 en 21) of naar de tempel te Jeruzalem (vergelijk Lukas 2:41 en 42) en hij hoorde er de psalmen zingen en de historische gebeurtenissen ophalen die men met die verschillende feesten in verband bracht.<sup>144</sup>

Voor de ouders gold de opdracht hun kinderen op te voeden tot personen die JHWH vrezen. Dat betekende voor de inwijding in maatschappelijke bekwaamheden dat die ondergeschikt is aan het onderwijs in de wet. Er was ook lange tijd geen onderwijsinstituut. Het onderwijs werd thuis gegeven. Pas na de ballingschap kwamen er scholen, maar alleen in de steden.

---

<sup>141</sup> Vergelijk Chr. Fahner, ‘Bijbel en byte’, in: N.A. Broer e.a., *ICT. Uitdaging of bedreiging?*, Heerenveen, 2001, p. 52 e.v.

<sup>142</sup> Vergelijk: Th.C. Vriezen, a.w., p. 258.

<sup>143</sup> R. de Vaux, a.w., p. 99 e.v. Dat het (reguliere) onderricht van het volk ook tot de taken van de *profeet* behoorde (p. 100), is ons inziens minder duidelijk. De profeten waren eerder de kritische vernieuwers dan de gevestigde overleeveraars van de traditie, R. de Vaux, a.w., p. 258.

<sup>144</sup> R. de Vaux, a.w., p. 99.

De persoon die waarschijnlijk les gaf in schrijven en lezen, was de voedstervader of verzorger (Numeri 11:12, 2 Koningen 10:1 en 5 en Jesaja 49:23), terwijl de vader het religieuze deel van de opvoeding voor zijn rekening nam. Het is denkbaar dat men hierdoor langzamerhand bij de school is terechtgekomen. De priesters en levieten waren wat hun onderwijs betreft meer Schrift- en wetgeleerden dan onderwijzers.

Het blijkt dus dat het onderwijs aan de jongeren in Israël ingebed lag in een bredere gemeenschap, die versterkend en bevestigend werkte ten opzichte van datgene wat men van huis uit meekreeg. Die gemeenschap was enerzijds niet zó onpersoonlijk en omvattend dat de enkeling zijn uniciteit verloor en een 'nummer' werd, maar anderzijds ook niet zo onbeduidend dat een ongebreideld individualisme de boventoon kon gaan voeren. Dit ingebed-zijn van het onderwijs in een levende gemeenschap was daarom ongetwijfeld van onschatbare waarde voor de vorming van jongeren, niet slechts in cognitieve zin, maar vooral in de zin van hun ontwikkeling tot een persoonlijkheid, tot een bepaald type mens. Wil men dit menstype nader omschrijven, dan gaat het om de mens wiens identiteit relationeel bepaald is, dat wil zeggen de mens die in het reine leeft met God, in verbondenheid met zijn medemens, in verantwoordelijkheid jegens de schepping en in een zekere harmonie met zichzelf.

#### *4.2.3.2 Nieuwe Testament*

Na de ballingschap verliezen de priesters hun monopoliepositie ten aanzien van het onderwijs, doordat dat onderwijs losgemaakt wordt van de tempeldienst. In plaats daarvan raakt het verbonden aan de vele lokale synagogen, waar het veelal levieten zijn die de taak van prediker/godsdienstleraar op zich nemen. Nog weer later - en daarmee bevinden we ons bij de overgang naar het Nieuwe Testament - worden het in de eerste plaats de Schriftgeleerden die verantwoordelijkheid dragen voor het onderwijs aan het volk.<sup>145</sup>

Deze Schriftgeleerden legden een uiterste nauwgezetheid aan de dag in hun didactische methodiek. De inhoud die zij wilden overdragen, legden ze vast in een eenduidige vorm. Ook de precieze woordkeus werd door hen bepaald. Deze moesten de leerlingen zich dan door eindeloos

---

<sup>145</sup> Zie voor deze ontwikkeling R. de Vaux, a.w., deel II, p. 232.

herhalen inprenten. Men moet hierbij bedenken, dat zelfs in het geval waarin de leerlingen konden lezen en schrijven er nóg weinig boekrollen beschikbaar waren. Het kwam voor hen dus heel sterk aan op memorisatie. Mulder gaat er van uit dat ook de discipelen op deze wijze in de leer geweest zijn bij de Schriftgeleerden, en dat van hieruit het vaste stramien in de prediking van iemand als Petrus verklaard kan worden.<sup>146</sup> In elk geval waren zij niet minder dan de Schriftgeleerden in hún onderwijs gericht op een betrouwbare en juiste overlevering van datgene wat Jezus gezegd en gedaan had. De discipelen waren zichzelf namelijk in de allereerste plaats als Jezus' leerlingen gaan beschouwen.

Opvallend is dan ook dat ze in de Evangelieën steevast aangeduid worden als 'discipelen', dat wil zeggen leerlingen. Dat duidt op de grote plaats die het onderwijs in het optreden van Christus Zelf innam. Dat onderwijs had betrekking op vele terreinen: de wil van God, de uitlegging van de wet (vergelijk de Bergrede), maar centraal erin stond toch wel de komst van het Koninkrijk Gods (vergelijk de vele gelijkenissen, en ook nog een tekst als Handelingen 1:3). Het is dan ook niet willekeurig wanneer Jezus regelmatig 'rabbi' genoemd wordt, dat wil zeggen: meester, leraar. In die zin leek Jezus in zijn optreden formeel ook op de Schriftgeleerden, al was Zijn verkondiging onvergelijkbaar veel gezagvoller (Markus 1:22). Uiteindelijk draagt de opgestane Christus de elf overgebleven leerlingen op Zijn onderwijs te verspreiden onder alle volken (Mattheüs 28:19).

Opmerkelijk is dat het onderwijs van Jezus en Zijn leerlingen niet primair gericht was op kennis van de geboden en hoe die in allerlei situaties moeten worden toegepast, maar op een bepaalde innerlijke levenshouding. Dat blijkt vooral daaruit, dat dit onderwijs zich telkens opnieuw toespitst in de oproep Christus te volgen.<sup>147</sup> Het gaat Christus om een ommekeer, waarbij we ons afwenden van onze natuurlijke fixatie op het zondige van ons leven, en in de weg van wedergeboorte en bekering Gods Koninkrijk leren zoeken door achter Jezus aan te ko-

---

<sup>146</sup> H. Mulder, 'De eerste gemeente (tot het einde van de eerste eeuw)', in: *Bijbels handboek*, deel III, Kampen, 1987, p. 134 e.v.

<sup>147</sup> A.F.J. Klijn, 'De canon van het Nieuwe Testament', in: *Bijbels handboek* deel III, p. 159 e.v. Over de thematiek van de navolging is enkele jaren geleden een fraai theologisch proefschrift verschenen: T.G. van der Linden, *Volganderwijs*, Zoetermeer, 2000 (vergelijk voor het Nieuwe Testament met name p. 46-90).

men. Het oudtestamentisch accent op de betekenis van het gewone leven, met haar dagelijkse arbeid etc. (en dus ook de opleiding daartoe), wordt in het Nieuwe Testament geïntegreerd vanuit de eschatologische prediking aangaande de komst van het Koninkrijk, dat in Christus' kruis en opstanding in principe al aangebroken is. Gaandeweg wordt in het Nieuwe Testament dan ook steeds duidelijker, dat neutraliteit niet bestaat.<sup>148</sup> De keuze vóór of tegen Jezus en de daarmee gepaard gaande levenshouding (van liefde tot God en de naaste, dan wel van verregaande eigenliefde) doortrekt en stempelt het gehele bestaan. Dat betekent niet dat het gewone leven met zijn arbeid, opvoeding, onderwijs etc. losgelaten of zelfs maar ondergewaardeerd wordt, maar wel dat de gerichtheid op het Koninkrijk en de (weder)komst van de Koning hierin nadrukkelijk doorwerkt. Het christelijke leven is nu eenmaal eens en voorgoed een verwachtingsvol leven geworden, en alle elementen van het gewone leven ordenen zich naar dat stramien, zoals ijzervijltjes zich ordenen in de richting van de magneet die hen aantrekt.

Zo functioneerden in het Nieuwe Testament scholen onder de vleugels van de synagoge. Schriftgeleerden leerden kinderen lezen en schrijven en voor begaafde leerlingen was er de mogelijkheid onder leiding van vooraanstaande Schriftgeleerden verder geschoold te worden. Zo kreeg Paulus onderwijs van Gamaliël. Opvallend is dat we over de taak van de overheid bij het geven van onderwijs in de Bijbel weinig lezen. Het is overigens van belang op te merken dat het Sanhedrin de (Romeinse) overheid vertegenwoordigde. De Bijbel leert ons wel dat overheden zich door de wetten van God moeten laten leiden. Dat betekent ook dat zij hebben toe te zien of de Wet van God functioneert in de samenleving en in het leven van hun onderdanen. Wie de bijbelse gegevens over het geven van onderwijs nagaat, moet vaststellen dat veel meer de taak van de ouders en de kerk wordt benadrukt dan die van de overheid.

## **4.3 Onderwijs in historisch licht**

### **4.3.1 Algemeen**

Het uitgangspunt voor de visie op onderwijs is onder christenen voortdurend de normerende en inspirerende betekenis van de Bijbelse le-

---

<sup>148</sup> Vergelijk Mattheüs 12:30, Johannes 1:11 e.v. en Openbaring 22:11.

vens- en wereldbeschouwing geweest. Dat is begrijpelijk, want het kan de kerk niet onverschillig zijn waarin de kinderen van ons volk onderwijs krijgen. Dat is een constante vanaf de 16<sup>de</sup> eeuw, waarin de kerk zich nadrukkelijk uitsprak over het onderwijs.<sup>149</sup> Er wordt in deze paragraaf onderzoek gedaan naar het ontstaan van het openbaar en het bijzonder onderwijs (paragraaf 4.3.2). Voor de ouders die christelijk onderwijs voor hun kinderen begeerden, veranderde de situatie in de 19<sup>de</sup> eeuw. Zij vochten voor de zogenoemde vrijheid van onderwijs, wat bekend staat onder de naam Schoolstrijd. Deze strijd voor het verkrijgen en behouden van denominatief onderwijs heeft onder meer institutioneel vorm gekregen in de verzuiling (paragraaf 4.3.3). De bijbehorende normatieve noties worden in paragraaf 4.5 beschreven.

### 4.3.2 Op weg naar het duale stelsel

#### 4.3.2.1 *Algemeen*

Het onderzoek naar het ontstaan van openbaar en bijzonder onderwijs richt zich op twee perioden, te weten het onderwijs ten tijde van de Republiek en het onderwijs in de periode na het eind van de Republiek tot heden.

#### 4.3.2.2 *Onderwijs ten tijde van de Republiek*

De gereformeerde kerk was vanaf het laatste kwart van de 16<sup>de</sup> tot aan het eind van de 18<sup>de</sup> eeuw in ons land de bevoorrechte kerk. Alleen zij was officieel erkend. Al naar gelang de taal waarin werd gepreekt was deze kerk georganiseerd. De Nederduitse gereformeerde gemeenten waren het omvangrijkst, gevolgd door de Waalse. Evenwel werd er ruimte gelaten voor andere kerken. In het bijzonder omdat de Republiek in tegenstelling tot vele andere landen geen staatskerk kende en ruimte liet voor gewetensvrijheid.

Met name in de 18<sup>de</sup> eeuw was er sprake van een toenemende tolerantie om ook andere kerken ruimte te geven. Het ging daarbij om Rooms-Katholieken, Luthersen en Doopsgezinden. Hoe zeer ook van elkaar

---

<sup>149</sup> Bijvoorbeeld de Synodes van Antwerpen (1565), Dordrecht (1574), Middelburg (1581), Den Haag (1586) en Dordrecht (1618-1619). Laatstgenoemde stelde zelfs een ondertekeningsformulier vast, waarmee schoolmeesters verklaarden in te stemmen met de leer van de kerk.



gescheiden, als geheel bevatten de uitgangspunten en visie op het geloof een zekere overkoepeling van het leven en - bepaald niet minder belangrijk - zij was normatief voor de ordening van het openbare leven. De organisatiestructuur van het onderwijs sloot nauw aan bij de instituties van de overheid en de Gereformeerde kerken. Per provincie kon deze structuur dan ook verschillen. Schoolreglementen regelden de bevoegdheden en bakenden de terreinen af. Voor de steden werden deze reglementen vastgesteld door de stadsbesturen; voor het platteland door de Staten van de gewesten. Ten aanzien van de generaliteitslanden stelden de Staten-Generaal een schoolreglement vast. In al deze reglementen werd onder meer bepaald, dat er geen boeken gebruikt mochten worden waarvan de inhoud strijdig was met de gereformeerde leer.

De Gereformeerde kerk had, mede vanwege de nauwe band met de overheid, een belangrijke invloed op het onderwijs. Alleen zij die lidmaat waren van de Gereformeerde kerken, mochten les geven. Het is met name de invloed en de inbreng vanuit deze kerken geweest, die ervoor hebben gezorgd dat de Republiek ook op het platteland niet alleen een net van onderwijsvoorzieningen kreeg, maar ook zorgde voor het bewaken van de kwaliteit ervan. Door middel van de schoolvisiteatie werd toezicht gehouden op de scholen. In sommige steden gebeurde dit door colleges van toezicht - veelal scholarchen genoemd - die samengesteld waren uit leden van de magistraat en predikanten.

De schoolsoorten lieten zich opsplitsen in vier categorieën. Het spellen en het begin van het leren lezen werden geleerd op de zogenoemde matressenschooltjes, die werden gedreven door vrouwen. Het zich verder bekwamen in het leren lezen en in schrijven en zo nodig rekenen werd geleerd door de Nederduitse schoolmeesters. Wie daarvoor de mogelijkheden kreeg, kon doorleren op de Franse scholen, die vooral in de steden waren gehuisvest. Ten slotte waren er in de grotere steden de Latijnse scholen, die dienden als voorbereiding voor de studie aan een van de universiteiten.

Op al deze scholen stond de Bijbel centraal. Het lees- en schrijfonderwijs geschiedde met behulp van lesboeken, die gebaseerd waren op of werkten met voorbeelden uit de Heilige Schrift. Bovendien werd door de schoolmeesters ook catechetisch onderwijs gegeven. Niet het minst werd de school ingezet als middel tot disciplineren; het was de taak van

de schoolmeester zijn leerlingen op te voeden in alle goede manieren en zeden. Hoe nauw overheid en kerk met elkaar verbonden waren, kwam ook tot uitdrukking in de omstandigheid dat veel Nederduitse schoolmeesters tevens voorzanger en koster waren. Bovendien trokken de overheid en de kerk zich het lot aan van de kinderen van armen. Zij kregen op veel plaatsen op kosten van de gereformeerde diaconie of het armbestuur les in lezen en zo nodig schrijven. Ook in de weeshuizen en armkinderhuizen in de steden kregen de kinderen lees- en schrijfondericht.

In gebieden waar de Gereformeerde kerken niet dominant waren, moesten de schoolmeesters hier en daar rekening houden met andere religies. Weliswaar was er een verbod op het houden van scholen door andersdenkenden, dat neemt niet weg dat vooral de Nederduitse schoolmeesters zich voor een deel schikten naar de wensen van de ouders, die tot een andere religie behoorden. Omgekeerd was veel van de leerstof gebaseerd op Bijbelse noties, die ook door andersdenkenden van universele waarde werden geacht.<sup>150</sup>

Resultaat van al deze onderwijsvoorzieningen was, dat op het eind van de 18<sup>de</sup> eeuw zo'n 75% van de mannen en zo'n 60% van de vrouwen kon lezen en schrijven. Gerekend naar internationale maatstaven had de Republiek daarmee een van de hoogste alfabetiseringsgraden in West-Europa bereikt. Dat de alfabetiseringsgraad onder gereformeerden (veel) hoger was dan bij katholieken, is veelzeggend voor de waarde die bij de gereformeerden werd gehecht aan het kunnen lezen en schrijven.<sup>151</sup>

#### 4.3.2.3 Onderwijs in de 19<sup>de</sup> - 21<sup>ste</sup> eeuw

Met de komst van de Fransen in 1795 veranderde er veel voor het onderwijs. Er vond een algemene bestuurlijke ommezwaai plaats. Dat gold overigens niet alleen voor het onderwijs, maar betrof een algehele cen-

---

<sup>150</sup> P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*, Assen/Maastricht, 1987, p. 22-79; P.Th.F.M. Boekholt, *Onderwijsgeschiedenis. Cahiers voor Lokale en Regionale Geschiedenis*, Zutphen, 1991, p. 10-14.

<sup>151</sup> Jan de Vries en Ad van der Woude, *Nederland 1500-1815, De eerste ronde van moderne economische groei*, Amsterdam, 1995, p. 210-211; A.M. van der Woude, 'De alfabetisering', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, 7, Haarlem 1980, 256-264.

tralisering en standaardisering van het maatschappelijk leven die op veel terreinen in wetgeving werden vastgelegd.

Als gevolg van deze centralisering verhuisde de zeggenschap van het volksonderwijs naar de centrale overheid. Tevens wilde Nederland geen christelijke staat meer zijn en er werd dan ook bewust afscheid genomen van de gereformeerde staatsschool.<sup>152</sup> Voortaan propageerde de overheid de zogenoemde neutrale school. In plaats van het leerstellig onderwijs aan de hand van de Heilige Schrift en de belijdenisgeschriften van de kerk, waarin de boodschap van zonde en genade aan de kinderen werd voorgehouden, moest een ‘christendom boven geloofsverdeeldheid’ worden verkondigd. Op school moest voor alle gezindheden plaats zijn; niemand mocht gehinderd worden door de dogma’s van de kerk en de traditie. De kinderen moesten worden opgeleid tot ‘alle Christelijke en maatschappelijke deugden’, zoals de Onderwijswet van 1806 stelde.

De invoering van de Schoolwet van 1806<sup>153</sup> maakte de school niet meteen godsdienstloos, maar er was geen plaats voor de Christus der Schriften. Groen van Prinsterer formuleerde dit scherp: ‘Zonder verband tot die geopenbaarde leer waarin de wortel van alle verandering des harten, van alle pligtbetragting ligt, zijn opwekkingen tot deugd niet anders dan opwekking tot Heidensche zelfgenoegzaamheid, waarbij men eerzucht en belang als verderfelijke surrogaten voor Evangelische waarheden gebruikt’.<sup>154</sup> Groen concludeerde dat het karakter van het openbaar lager onderwijs onchristelijk is: ‘Ja, het onderwijs in Nederland is onchristelijk. Niet alsof dit verwijt elke school moet treffen, geenszins, er is ook bij algemeenheid van het stelsel overvloedig reden om over uitzondering en inconsequentie dankbaar te zijn. Het onderwijs is onchristelijk, omdat de Wet van 1806, door de vereniging der gezindheden, een beginsel ingevoerd heeft, ten gevolge waarvan de

---

<sup>152</sup> De staatsregeling van 1798 scheidde kerk en staat en maakte daardoor de school losser van de kerk. De decentralisatie van de oude Republiek werd vervangen voor centralisatie. Daarom moest het onderwijs gereorganiseerd worden. Van der Palm, de Agent van Nationale opvoeding, ontwierp in 1801 de eerste onderwijswet voor het hele land.

<sup>153</sup> De Onderwijswet van 1806 wordt in het algemeen gezien als het begin van de Schoolstrijd.

<sup>154</sup> Geciteerd in: P.A. Diepenhorst, *Groen van Prinsterer*, Kampen, 1932, p. 390.

Bijbel of niet, of enkel behoudends goedvinden van den R.K. geestelijke mag gelezen worden. Het is onchristelijk, omdat men, door de afscheiding van hetgeen onafscheidelijk is, niet slechts de leer des Bijbels ter zijde gesteld, maar ook de geschiedenis des Bijbels van ziel en leven en waarheid heeft beroofd. Het is anti-christelijk, want ook deze uitdrukking neem ik niet terug, omdat terwijl het leerstellig onderwijs in schijn uitgesloten wordt, men inderdaad een ander leerstellig onderwijs geeft'.<sup>155</sup>

Groen van Prinsterer verzette zich tegen de geest van de Schoolwet van 1806, die ijverde voor een algemeen-christelijk karakter van het openbaar onderwijs. Naar zijn opvatting koos de overheid met deze wet voor onderwijs dat juist niet dogmatisch en zeker niet klassiek gereformeerd mocht zijn. Het raakte Groen van Prinsterer in het hart, omdat de kinderen van ons volk werkelijk gereformeerd onderwijs werd onthouden. Volgens de overheid moest op de openbare christelijke scholen een liberaal christendom worden onderwezen, dat boven alle godsdienstige richtingen verheven, zich in godsdienstig opzicht toelegde op het bijbrengen van christelijke en maatschappelijke deugden. Groen en zijn voorgangers, en ook zijn navolgers, streden voor nationaal, openbaar onderwijs dat expliciet gereformeerd was. Dat wil zeggen dat zich bond aan de gereformeerde belijdenis en geloofsleer waarin zondeval en verzoening centraal staan.

Dat wilde de overheid beslist niet. Het compromis dat vervolgens in de Schoolwet van 1857 wordt gesloten, nam afscheid van de christelijke staat en van de christelijke staatsschool en betekende het begin van de zogenoemde neutrale staat. Het stond overigens wel toe dat naast de door de overheid bekostigde openbaar-christelijke scholen, door particulieren scholen werden gesticht. Wettelijk gezien hebben christenen alle vrijheid om scholen te stichten en naar eigen inzicht in te richten, maar zonder bekostiging door de overheid.

Toen de Schoolwet van 1857 op 20 juli 1857 in de Kamer werd aangenomen, verliet Groen onmiddellijk de vergaderzaal en berichtte hij de

---

<sup>155</sup> Uit de bijdrage van Groen in de vergadering van de Dubbele Kamer op 27 augustus 1840. Zie: P.A. Diepenhorst, a.w., p. 390; T.M. Gilhuis, *Memorietafel van het christelijk onderwijs*, Kampen, z.j., p. 80-90.

voorzitter dat hij ontslag nam als lid van de Tweede Kamer. Groen constateerde in de Schoolwet van 1857 het 'bedrieglijke der neutraliteit'. 'Het is deze Neutraliteit, die op consciëntiedwang uitloopt, dat zich de karaktertrek onzer Eeuw, de strijd tegen de levenden God, openbaart'. Hij was ook van mening dat de 'Wet van 1857 strijdig is met de levensader van de Republiek'. Het was deze geest die als het ware voor hem de deur dicht deed. Voor hem was de grens bereikt. Hij kon en wilde de Rubicon niet over. Vandaar dat hij zei: 'Neem dit ééne woord, het Kruis, weg, en wat blijft over? Rationalisme, neologie, ongelooft'.<sup>156</sup> Juist in een maatschappij die overmeesterd dreigde te worden door de ongeloofttheorieën van de Franse Revolutie, moest het Evangelie beleden worden, in woord en daad: 'Tegen *de* Revolutie, *het* Evangelie'.

Een andere fervent verdediger van het christelijk onderwijs was mr. J.J.L. van der Bruggen (1804-1863). Hij stond lange tijd zij aan zij met Groen van Prinsterer. De tegenstelling tussen beiden kwam pijnlijk aan het licht toen er na de grondwetswijziging van 1848 een nieuwe schoolwet moest komen. Van der Bruggen werd door de koning aangezocht om als minister op te treden en het wetsontwerp in de Kamer te verdedigen. Een pijnlijk misverstand tussen Groen en Van der Bruggen openbaarde zich daarna. Groen meende op Van der Bruggen te kunnen rekenen. Hij dacht dat Van der Bruggen rekening zou houden met zijn opvattingen over de facultatieve splitsing van de staatsschool. Maar Van der Bruggen koos voor de gemengde school en meende dat de christelijke school in de ware zin christelijk kan zijn, zonder het gebruik van de Bijbel. Thorbecke zou dit standpunt omarmen. Groen bestreed Van der Bruggen fel, waardoor tussen beiden een breuk ontstond. Later heeft Groen ingezien dat hij niet voldoende het principieel verschil met Van der Bruggen gepeild heeft.

Toen de Kamer de mogelijke subsidiëring van de bijzondere school met bijna algemene stemmen verwierp, meende Groen dat Van der Bruggen had moeten aftreden. Maar hij bleef aan. Van der Bruggens ethisch beginsel deed hem kiezen tegen de christelijke staatsschool. Hij

---

<sup>156</sup> C.E. Koetsveld, *Het ontstaan, de beginselen en de geschiedenis van onze politieke partijen*, Utrecht, z.j., p. 370.

ijverde sterker dan Groen voor de bijzondere school, die hij echter als minister prijs gaf.<sup>157</sup>

Groen verlegde zijn zwaartepunt van de openbare naar de bijzondere school, maar daarvoor ging hij eerst van het Binnenhof naar de studeerkamer. Hij had geijverd voor de christelijke overheidsschool, maar die slag had hij verloren. De Schoolwet van 1857 bracht een wijziging in de opstelling van Groen: ‘Als het Staatsonderwijs neutraal, zoo niet erger dan neutraal is, dan moet er, en dit is mijn hoofdgedachte, een gewijzigde, een omgekeerde verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs zijn’.<sup>158</sup> Dus de bijzondere school regel, de openbare school aanvulling.<sup>159</sup> Sinds de aanvaarding van de neutrale staat, niet de anti-christelijke staat, heeft Groen vanuit zijn actueel staatsmanschap dan ook, zij het niet van harte, gekozen voor de bijzondere school. Hij wilde het volk vrijwaren voor een ‘verlicht Christendom’, want volgens hem is vrijheid van onderwijs niet anders dan vrijheid van godsdienst voor de kinderen. Daarom zei hij: ‘Hebben de openbare instellingen het christelijke karakter verloren (...), daarnaast moet volkomen vrijheid voor ontwikkeling voor individuele veerkracht bestaan. Daarom zo ik in de wet op het onderwijs berust, ik verlang eerlijke nauwgezette, onpartijdige tenuitvoerlegging. De neutraliteit van de Staat moet niet straks vijandschap zijn’.<sup>160</sup> De neutraliteit was soms ver zoek.<sup>161</sup>

Groen van Prinsterer ijverde in zijn hele politieke leven voor een christelijke school. Tot ongeveer 1860 voerde hij de strijd om het behoud van de christelijke, gereformeerde staatsschool. Na zijn terugkeer in de Kamer in 1862 leefde hij bij de gedachte van de naar richting gesplitste overheidsschool, maar hij was niet principieel voor de bijzondere school, omdat hij de neutrale, godsdienstloze school verwierp. Na 1860

---

<sup>157</sup> P.A. Diepenhorst, *Onze strijd in de Staten-Generaal*, I, Amsterdam, 1927, passim.

<sup>158</sup> P.A. Diepenhorst, *Groen van Prinsterer*, Kampen, 1932, p. 433.

<sup>159</sup> Dit standpunt huldigde de SGP vanaf haar oprichting tot 1958, toen in het *Program van Beginselen* de gereformeerde staatsschool werd vastgelegd.

<sup>160</sup> C.E. Koetsveld, a.w., p. 370.

<sup>161</sup> Hij constateerde dat te laag schoolgeld en soms kosteloos onderwijs (met geld uit de beurzen van de tegenstanders) de kinderen naar de openbare school moest lokken; op veel plaatsen bekleedden de onderwijzers op de openbare school bezoldigde kerkelijke betrekkingen en met hetgeen zij daaruit trokken werd rekening gehouden bij de bepaling van hun salaris, zodat dus kerkelijke fondsen indirect moesten dienen ter bestrijding van het bijzonder onderwijs. Zie: C.E. Koetsveld, a.w., p. 370, noot 320.

aanvaardde hij noodgedwongen de verwatering van de algemeen christelijke staatschool en de wettelijke mogelijkheid tot het oprichten van 'eigen' christelijke scholen en streed hij voor de bekostiging van overheidswege van het bijzonder onderwijs. Hij erkende en aanvaardde de eigen taak van de overheid ten opzichte van heel het onderwijs, maar hij en zijn navolgers streden de politieke strijd voor het goed recht van de christelijke school en zij verlangden van de overheid gelijke behandeling ten aanzien van het openbaar onderwijs.

Bij de Grondwetsherziening van 1917 werd dat recht verkregen tegen de prijs van het algemeen kiesrecht. De laatste strijd was dus de strijd om de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. De Lager onderwijswet van minister De Visser (1920) maakte een eind aan de strijd *om* de christelijke school, maar was een begin van de strijd *voor* de christelijke school.<sup>162</sup>

#### 4.3.2.4 *Onderwijs in de 20<sup>ste</sup> eeuw*

De Schoolstrijd heeft voor het onderwijs onder meer het richtinggebonden onderwijs gebracht. Deze indeling in levensbeschouwelijke compartimenten is niet alleen tot het onderwijs beperkt gebleven, maar beïnvloedde ook andere delen van de samenleving. De Nederlandse samenleving kenmerkt zich sinds de tweede helft van de negentiende eeuw door een levensbeschouwelijke blokvorming. Die opvallende geleding van de samenleving in Nederland wordt aangeduid met het begrip *verzuiling*.<sup>163</sup>

Het verschijnsel *verzuiling* werd pas in de jaren vijftig van de vorige eeuw bij de sociologen onderwerp van onderzoek. In deze beginfase van de wetenschappelijke studie van de *verzuiling* was J.P. Kruijt in theoretisch opzicht zonder twijfel de belangrijkste auteur.<sup>164</sup> In de jaren zestig van de

---

<sup>162</sup> Het is niet de bedoeling de geschiedenis van de schoolstrijd te schrijven, want dan komen veel meer personen in aanmerking, zoals dr. A. Kuyper en Jhr. mr. A.F. de Savornin Lohman.

<sup>163</sup> Dit hoofdstuk biedt geen uitputtende behandeling van het verschijnsel *verzuiling* in de literatuur. Er wordt slechts in hoofdzaken kort weergegeven wat in de literatuur over *verzuiling* voor deze nota relevant is.

<sup>164</sup> J.C.H. Blom, *Verzuiling in Nederland in het bijzonder op lokaal niveau (1850-1925)*, *Instituutsuitgave Historisch Seminarium*, Amsterdam, 1981, p. 12; W. ten Have, 'De geschiedschrijving over

20<sup>e</sup> eeuw traden ook politicologen, als A. Lijphart en H. Daalder op de voorgrond en leverden zij belangrijke theoretische bijdragen. Wat de historici betreft kunnen F. de Jong Edz. en I. Schöffter tot de voorlopers worden gerekend.<sup>165</sup> Het zou tot de jaren tachtig duren voordat historische publicaties verschenen waarin het begrip verzuiling centraal staat.

### *Interpretatie*

Kruijt definieerde een zuil als 'een veelvoud, een geïntegreerd complex van maatschappelijke organisaties of instellingen op levensbeschouwelijke grondslag'<sup>166</sup> en omschreef het begrip verzuiling als 'het proces van zuilwording, of het sterker, frequenter worden ervan'.<sup>167</sup> Volgens Kruijt is verzuiling dus niet alleen een ontwikkelingsgang tot de vorming van een levensbeschouwelijk blok, maar ook het resultaat ervan. Schöffers leerling J.C.H. Blom sloot zich aan bij R. Steininger. Deze Oostenrijkse auteur, die de maatschappij in zijn geboorteland vergeleek met de Nederlandse, stelde voor om de term verzuiling niet meer in tweeledige betekenis te gebruiken. In het voorstel van Steininger en Blom is verzuiling alleen nog maar het proces van zuilwording en niet meer het resultaat. Voor de toestand waarmee een verzuilingsfase wordt afgesloten, gebruiken zij de term verzuildheid. Al brengt het voorstel van Steininger en Blom een zekere begripsmatige duidelijkheid, het interpretatieprobleem is er niet mee opgelost. Er bestaat een duidelijke verscheidenheid aan opvattingen over de vraag wat precies het wezen van de verzuiling was en welke omstandigheden dit proces bevorderden.

Volgens verscheidene auteurs, bijvoorbeeld F. van Heek, J. Hendriks, D.Th. Kuiper en H. Verwey-Jonker, was de verzuiling een emancipatieproces van achtergebleven of achtergestelde religieuze groepen of sociale lagen van de bevolking.<sup>168</sup> Vooral Hendriks gaf aan de term emancipatie een duidelijk omlinjnde inhoud. Hij beschreef de fase die een zich emanciperende bevolkingsgroep doorloopt, en stelde dat een emancipatiebewe-

---

crisis en verzuiling' in: W.W. Mijnhardt (red.), *Kantelend geschiedbeeld. Nederlandse historiografie sinds 1945*, Utrecht/Antwerpen, 1983. p. 259.

<sup>165</sup> De Jong leverde een bijdrage aan het verzuilingsnummer *Socialisme en Democratie*, 1957 (1) en I. Schöffter schreef een reactie in de *Sociologische Gids*, 1956 (7), p. 121-128.

<sup>166</sup> J.P. Kruijt, 'Verzuiling in beweging? Verzuildheid in Nederland, blijvende structuur of aflopende episode?' in: J.J. Gielen, *Pacifiatie en de zuilen*, Meppel, 1965, p. 9-32 en 12.

<sup>167</sup> J.P. Kruijt, a.w., p. 18.

<sup>168</sup> J.C.H. Blom, a.w., p. 16.



ging vier stadia kent, die aangeduid kunnen worden als bewustwording en agitatie, organisatie en confrontatie, bereikte doelen en herintegratie in de samenleving. In dit emancipatieproces poogt de minoriteit ofwel de groep die zich in een marginale positie in de samenleving bevindt, daarbij van macht verstoken is en soms gediscrimineerd wordt, ten koste van de dominant, de tegenhanger van de minoriteit, te streven naar gelijkwaardige en gelijke behandeling. Op het moment dat de minoriteit haar doelen bereikt, verliest ze haar minoriteitskenmerken, omdat ze opschuift van de rand naar de kern van de samenleving, waardoor integratie in de samenleving een feit is. De betreffende groep houdt dan op minoriteit te zijn.

Andere auteurs zien in de verzuiling vooral een streven naar de bescherming van de gelovigen tegen de gevaren van de zich seculariserende samenleving. De belangrijkste exponent van deze richting is J.M.G. Thurlings. Volgens Thurlings heeft de verzuiling c.q. de verzuildheid twee hoofdfuncties, namelijk isolatie en presentatie. In het eerste geval beschermt zij de achterban tegen assimilatietendensen. In het tweede geval functioneert de verzuiling hetzij als strijd om de macht - veelal in het kader van een emancipatieproces - hetzij als groepsgewijze communicatie via de leiders van de zuilformaties. Hij stelde dat verzuiling een proces is dat, als het eenmaal begonnen is, zich betrekkelijk autonoom voltrekt volgens een ingebouwd programma en eigen 'wetten'.<sup>169</sup> Ook is zij een structuurvorm die gelokaliseerd is in een levensbeschouwelijk plurale samenleving, zodat het leven van de leden van de minderheidsgroep zich grotendeels dient te bewegen binnen een zelfgekozen isolement. De te onderhouden contacten met de buitenwereld lopen via de top van de zuilformaties. Als gevolg van het streven naar bescherming, uitbreiding en verwerkelijking van de levensbeschouwing scheiden aan de ene kant bevolkingsgroepen zich van de samenleving af en spitsen aan de andere kant de tegenstellingen toe. Binnen deze minderheidsgroep leven opvattingen van dogmatische en ethische aard en gelden zedelijke voorschriften, die niet alleen min of meer dwingend voorgeschreven worden, maar waarvan men ook verwacht dat die nageleefd worden.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> J.M.G. Thurlings, *De mankele zuil. Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme*, Deventer, 1978, tweede vermeerderde druk, p. 125.

<sup>170</sup> J.M.G. Thurlings, a.w., p. 125.

Dit 'complex van groepseigen cultuurtrekken' is ook door Schöffers beschreven. Hij stelde dat 'elk segment van de Nederlandse maatschappij een eigen typische cultuurgroep vormde. Men hoefde slechts één minuut met iemand te spreken of men wist dat die ander christelijk, rooms, liberaal of socialist was'.<sup>171</sup> L.J. Rogier beschreef de katholieke zuil als volgt: 'Zo is dan de merkwaardige, alle buitenlandse geloofsgenoten opvallende, niet zelden met enige ironie gecommenterende constellatie van een bijna autarkisch te noemen katholieke geloofsgemeenschap ontstaan, binnen welker grenzen men niet alleen in politieke partijdiscipline zijn stem uitbrengt, op een katholieke krant, een katholiek damesmodeblad, een katholieke illustratie en een eigen katholiek jeugdblaadje geabonneerd is, zijn kinderen van de kleuterschool tot de universiteit louter katholiek onderwijs doet genieten, maar ook in katholiek verband naar de radio luistert, op reis gaat, zijn leven verzekert, de kunst, de wetenschap en de sport beoefent'.<sup>172</sup>

Een volgende groep auteurs ziet in de verzuiling een vorm van sociale controle. Belangrijke exponenten van deze richting zijn J.A.A. van Doorn en S. Stuurman. Deze auteurs leggen het hoofddaccent op de beheersing van het gedrag door middel van ideologisch getinte organisaties. Het kenmerk van sociale controle is volgens Van Doorn de 'verstremgeling van ideologie en organisatie', want de ideologische en organisatorische elementen kunnen moderne vormen van sociale controle opleveren.<sup>173</sup> Van Doorn legde sterk de nadruk op de noodzaak, door middel van sociale controle te streven naar een 'beheersing van alle communicatiemiddelen, eigen scholingsinstituten, scherp uitgezette planning enerzijds, en een welomlijnde ideologie als richtsnoer anderzijds'.<sup>174</sup>

Stuurman stelde in de lijn van Van Doorn dat de kern van de verzuiling de combinatie was van 'organisationele verdichting en godsdienstige ideologie', waarbij het geloof als 'dominante ideologie' niet alleen overal aanwezig was, maar geïntegreerd was in andere processen, zodat verschillende organisaties binnen de zuilen gingen fungeren als verlengstuk van het

---

<sup>171</sup> I. Schöffers, 'De Nederlandse confessionele partijen 1918-1939' in: C.B. Wels (red.), *Vaderlands Verleden in Veeboud*, Den Haag, 1980, tweede druk, p. 209-230 en 222.

<sup>172</sup> L.J. Rogier, geciteerd in: Thurlings, a.w., p. 2.

<sup>173</sup> J.A.A. van Doorn, 'Verzuiling: een eigentijds systeem van sociale controle' in: *Sociologische Gids*, 1956 (3), p. 41-49 en 44.

<sup>174</sup> J.A.A. van Doorn, *Organisatie en maatschappij. Sociologische Opstellen*, Leiden, 1966, p. 66.

gezin.<sup>175</sup> In 1983 verscheen de dissertatie van Stuurman, waarin hij de verzuiling welbewust benaderde vanuit een marxistische optiek door te genover de traditionele nadruk op de schoolstrijd en de emancipatie van de katholieken en gereformeerden de klassenverhoudingen centraal te stellen. De godsdienstige factor, die in bovengenoemde studies als element van zuilvorming werkt, is in deze studie van Stuurman bedekt onder het begrip klasse. De verzuiling betekende in zijn visie 'een zeer specifieke vormgeving van de machtsverhoudingen tussen de klassen, in het bijzonder tussen de arbeidersklasse en de bourgeoisie, maar evenzeer een bijzondere vorm van patriërchaat'.<sup>176</sup> Door de verzuiling konden de rooms-katholieke en protestantse arbeiders zich dus niet emanciperen, dat wil zeggen, geen deel krijgen aan de politieke macht. Ook de katholieke en protestantse vrouwen raakten niet geëmancipeerd, omdat binnen de zuilen het patriërchaat heerste. In deze visie van Stuurman functioneerden de rooms-katholieke en protestantse zuilen samen vooral als een tegenoffensief tegen de arbeiders, die al dan niet kerkelijk gebonden waren.

Volgens Stuurman was de verzuiling anti-emancipatoir, waarbij het begrip emancipatie altijd betrekking heeft op vrouwen en arbeiders. Daarbij is emancipatie steeds deel krijgen aan politieke macht. Stuurman bedoelde met deze uitgangspunten en conclusies de hedendaagse feministen een hart onder de riem te steken. In de eerste plaats mogen zij ervan overtuigd zijn dat zij in de traditie staan, namelijk die van het Neo-Mathusianisme, ofwel de anti- en ontzuilende traditie in Nederland. In de tweede plaats verrichten de feministen een goed werk wanneer zij de waarden van de zuilen ondergraven, zoals bijvoorbeeld het gezin, want de zuilen zijn de remmende factoren in de Nederlandse geschiedenis.

Ten slotte zijn er auteurs die vooral naar de politieke kant van de verzuiling keken, zoals de reeds eerder genoemde Lijphart en Daalder. Deze auteurs blijven hier verder buiten beschouwing, omdat zij over scholen en onderwijs zwegen.

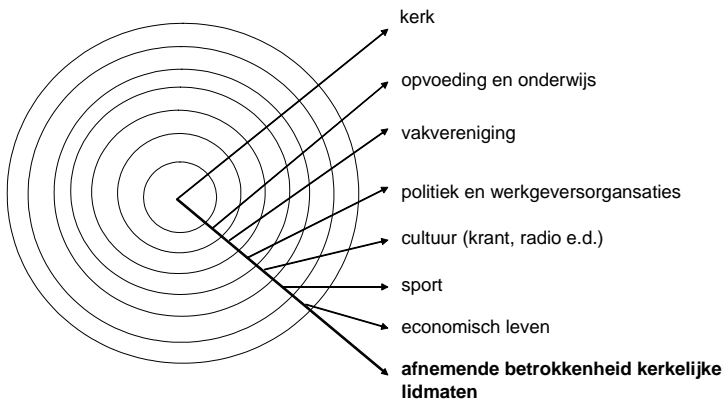
---

<sup>175</sup> S. Stuurman, 'Het ontstaan van de verzuiling in Nederland' in: *Mededelingen van de subfaculteit der algemene en politieke en sociale wetenschappen*, Amsterdam, 1981, tweede druk, p. 3. Zie uitgebreider S. Stuurman, *Het ontstaan van de verzuiling in Nederland*, Amsterdam, 1983.

<sup>176</sup> S. Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriërchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*, Nijmegen, 1983, p. 3.

### *Vullingsgraad*

Bij zijn studie van de Nederlandse zuilen introduceerde Kruijt het begrip vullingsgraad. Hij wilde hiermee aangeven hoeveel mensen, van degenen die gezien hun levensovertuiging of kerkelijke gezindte in aanmerking kwamen voor een daadwerkelijke betrokkenheid bij de organisaties van hun levensbeschouwelijke of kerkelijke signatuur, daar inderdaad in meededen. Kruijt stelde vast dat de vullingsgraad bij het onderwijs omstreeks 1953 groter was dan bijvoorbeeld in de sector cultuur en sport.<sup>177</sup> Met andere woorden: er waren katholieken en protestanten, die hun kinderen wel naar een bij hun gezindte passende school stuurden, maar geen katholieke en protestantse krant lezen en sport beoefenden in een levensbeschouwelijk neutrale club. Bij de liberale en socialistische zuilen hanteerde Kruijt het begrip vullingsgraad niet. In die kaders bleek het begrip onbruikbaar: binnen het liberale en socialistische blok bestond eenvoudig te veel verscheidenheid.<sup>178</sup> Wanneer men nu de definitie van Blom combineert met het begrip vullingsgraad van Kruijt ontstaat voor de katholieke en protestantse zuil de volgende figuur:



Hierbij moet bedacht worden dat naar buiten toe de betrokkenheid van de kerkelijke lidmaten bij de met hun gezindte verbonden organisaties afnam.

---

<sup>177</sup> J.P. Kruijt en W. Goddijn, 'Verzuiling en ontzuiling als sociologisch proces' in: A.N.J. den Hollander e.a., *Drift en koers. Een halve eeuw sociale verandering in Nederland*, Assen, 1962, p. 242.

<sup>178</sup> J.P. Kruijt en W. Goddijn, a.w., p. 242.

Godsdienst werd in steeds mindere mate als relevant organisatiecriterium ervaren.

*Levensbeschouwelijke pluriformiteit*

In de omschrijving van de begrippen zuil en verzuiling komt het element 'levensbeschouwing' sterk naar voren. Hieruit blijkt dat dit een wezenlijk onderdeel van het verschijnsel verzuiling uitmaakt. Godsdienstige gewoonten hebben in ons land altijd zwaar gewogen. Nederland behoort tot de landen met een in levensbeschouwelijk opzicht gemengde bevolking. Wanneer we enigermate tot een begrip van dit levensbeschouwelijk pluralisme willen komen, moeten we terug tot de zestiende eeuw, toen er in ons land drie stromingen waren, te weten rooms-katholicisme, calvinisme en bijbels-humanisme, die niet meer uit de maatschappij zouden verdwijnen en een 'relatieve constantheid' zouden houden.<sup>179</sup> Hier kwam een tweede factor bij. Zelfs in de negentiende eeuw, toen er gestreefd werd naar een eenheidsstaat, verdween het particularisme in Nederland niet.<sup>180</sup> Integendeel. Thorbecke gaf de particularistische tradities de nodige ruimte: hiervoor schiep hij de 'staatkundige, economische en culturele vormen, die ons volk nodig had'.<sup>181</sup> Ook het geestelijk pluralisme verdween in de negentiende eeuw niet. Het wortelde zo diep in de Nederlandse cultuur dat het door de Industriële Revolutie niet kon worden uitgerukt.<sup>182</sup>

Wat er aan het einde van de negentiende eeuw gebeurde, was een samen treffen van de twee gesignaleerde stromingen: godsdienstige pluriformiteit en particularisme leidden tot een streven naar organisaties - politieke en maatschappelijke - van eigen levensbeschouwelijke signatuur.<sup>183</sup> Bij het op gang komen van dit proces speelde hun godsdienstige overtuiging een belangrijke rol voor de emancipatie van de gereformeerden. De gelovigen van deze richting verzetten zich in de vorige eeuw tegen de moderne geest - het streven naar de vrijheid van denken, niet belemmerd door kerkleer en traditie - in de Nederlandse Hervormde Kerk en de openbare

---

<sup>179</sup> J.P. Kruijt, a.w., p. 229.

<sup>180</sup> I. Schöffner, a.w., p. 125.

<sup>181</sup> J.P. Kruijt, a.w., p. 232.

<sup>182</sup> I. Schöffner, 'Het politiek bestel van Nederland en maatschappelijke verandering' in: C.B. Wels (red.), *Vaderlands Verleden in Veehoud*, Den Haag, 1980, tweede druk, p. 230-253 en 244-245.

<sup>183</sup> I. Schöffner, a.w., p. 125.

school.<sup>184</sup> Vrij snel gelukte het de confessionele partijen het politieke systeem in Nederland in hoge mate te domineren. Stuurman noemde deze dominantie zelfs specifiek Nederlands. De greep van de confessionelen op de Nederlandse politiek berustte zijns inziens vooral op de organisatorische greep van de zuilen op de achterban, zodat de levensbeschouwelijke blokken uitgroeiden tot 'staten in de staat'.<sup>185</sup> De strijd voor de eigen scholen zou de zich emanciperende gereformeerde 'kleine luyden' en de zich eveneens emanciperende rooms-katholieken bij elkaar brengen in een politiek verbond dat aan hen een elan verschafte dat ongetwijfeld - volgens Kruijt - het proces van verzuiling zoveel sterker stimuleerde dan elders.<sup>186</sup>

In de verzuilingsliteratuur blijkt dus sprake te zijn van minstens een viertal mogelijke benaderingswijzen, te weten:

- emancipatie van achtergebleven of achtergestelde groepen;
- bescherming van de gelovigen tegen de gevaren van de goddeloze ideologieën en secularisatie;
- sociale controle of maatschappelijke beheersing;
- doorwerking van oudere tradities of onderdrukking van arbeiders.

Deze mogelijke interpretaties van het verschijnsel verzuiling zijn niet altijd stringent te scheiden, want soms komt bij één auteur meer dan één interpretatie voor.

Het lijkt verantwoord te stellen dat verzuiling een proces is waarin de wenselijkheid tot het gemeenschappelijk beleven van sociaal-culturele en politieke activiteiten binnen eigen kring op basis van een geloofsbelijdenis samenvalt met de organisatie van instellingen binnen die kring, waardoor een sociale verscheidenheid van bevolkingsgroepen zichtbaar wordt door typische cultuurkenmerken. Bescherming tegen de buitenwereld en de vorming van een subcultuur lijken twee aspecten van levensbeschouwelijke blokvorming. Deze beide aspecten zijn geen doel op zichzelf, maar eerder een gevolg van een ontwikkeling. De kern van de verzuiling was de behoefte het levensbeschouwelijke uitgangspunt waar te maken, met name in de relatie tussen kerk, school, gezin en

---

<sup>184</sup> J.P. Kruijt, a.w., p. 232.

<sup>185</sup> S. Stuurman, a.w., p. 3.

<sup>186</sup> J.P. Kruijt, a.w., p. 233.

samenleving. De overheid erkende het belang van de ontplooiing van een herkenbare levensbeschouwing in onderwijs en opvoeding.

## 4.4 Pedagogische en onderwijskundige noties

### 4.4.1 Algemeen

Het is nodig om de bijbelse noties (zie boven deel 1) met betrekking tot kennis en leren te vertalen in pedagogische en leerpsychologische noties die vandaag relevant zijn. Hierover zijn waardevolle zaken geschreven.<sup>187</sup> Daartoe is vooraf een korte verkenning gewenst van aspecten die grote invloed hebben op het huidige denken daarover. Teneinde daar enig zicht op te krijgen, wordt eerst kort ingegaan op het huidige denken over pedagogiek en leerpsychologie (paragraaf 4.4.2) en vervolgens wordt kort de functie van het onderwijs belicht (paragraaf 4.4.3). De bijbehorende normatieve noties worden in paragraaf 4.5 beschreven.

### 4.4.2 Beheersing en vrijheid<sup>188</sup>

Binnen de cultuurgeschiedenis van het westen is al enkele eeuwen sprake van een permanente tweepoligheid, die van beheersing (het ideaal van de Verlichting) en vrijheid (het romantische ideaal van de vrije persoonlijkheid). En het lijkt wel of deze tweepoligheid een van de meest krachtige spanningen is van deze tijd. Het is dezelfde tweepoligheid als die van *führen oder erwachsen lassen* in de opvoeding, het is de moderne maakbare samenleving met zijn meten is weten, met zijn op beheersing gerichte technologie tegenover de postmoderne samenleving waarbij pluriformiteit en subjectieve ontwikkeling belangrijke kenmerken zijn.

We zien deze tweepoligheid ook terug in de onderwijssituatie: enerzijds moet het hele leerproces worden vastgelegd en beheerst (leerlingvolgsysteem, portfolio, sterke kwantitatieve kwaliteitsbewaking); anderzijds

---

<sup>187</sup> M. Golverdingen, *Inspirerend onderwijs. De pedagogische opdracht van de reformatorische school*, Heerenveen, 2003.

<sup>188</sup> Bij het beschrijven van de pedagogische en leerpsychologische noties is o.a. gebruik gemaakt van R.A. Nijhoff, *Identiteit onder invloed. School blijven met ICT en media*, Amersfoort, 2004, p. 32-37.

moet juist voor de individuele leerling ruimte zijn voor de eigen leerstijl, het zelfgekozen leertraject en de individuele betekenisverlening.

Eigenlijk doortrekt deze tweepoligheid heel de samenleving. Je kunt heel veel van het huidige levensklimaat terugbrengen op deze tweepoligheid: de mens streeft ernaar om zowel vrij te zijn als om te beheersen. Eigenlijk kan dat heel mooi en treffend beschreven worden aan de hand van de metafoor van het mobieltje: symbool van vrijheid, van het op elk moment van de dag keuzes kunnen maken over het aangaan van verbindingen, het zoeken van informatie en aan de andere kant: met dit mobieltje zoekt de eigenaar te beheersen, controle over de dingen te houden, ontsnapingsmogelijkheden te creëren als de jacht naar vrijheid te grote risico's meebrengt. Kijkend vanuit deze tweepoligheid naar de samenleving zijn de volgende kenmerken te geven: veel, vlug/vluchtig, verdeeld (gefragmentariseerd). Hiermee is iets heel wezenlijks gezegd over de moderne samenleving.

### **4.4.3 Onderwijs als tegenwicht**

#### *4.4.3.1 Algemeen*

Hoe kan het onderwijs pedagogisch en leertheoretisch reageren op een samenleving die niet alleen het voorland van de leerlingen vormt, de toekomstige volwassenen, maar ook nu al hun functioneren, heel hun 'zijn' stempelt? Met als vertrekpunt het bijbelse kennisbegrip en de vraag hoe wijsheid als zingevende, functionerende en genererende kennis het eigendom wordt van leerlingen, is het goed om tegenover de begrippen veel, vlug/vluchtig en verdeeld drie andere begrippen te zetten: aandacht (4.4.3.2), binding (4.4.3.3) en context (4.4.3.4).

#### *4.4.3.2 Aandacht*

De leerling zal alleen door daarbij bepaald te worden, merken wat het verschil is tussen kijken en zien, tussen bekijken en opmerken, tussen oppervlakkige waarneming en diepgaande observatie, tussen een vluchtige indruk van iemand en het zich verdiepen in iemand. Aandacht of concentratie is wat hiervoor nodig is, concentratie op één ding. Daar zijn stiltemomenten voor nodig, daar is intensief contact tussen leerling en leerkracht voor nodig om op te scherpen en om de diepte in te gaan. Daarin past ook aandacht van de kant van de docenten voor het optreden van de leerlingen onderling: alertheid of hun aandacht niet gericht kan worden op een diepere laag van hun persoon. Van belang daarbij is



het navragen bij de leerlingen of ze dergelijke diepere lagen zelf ook ervaren, of ze die bij zichzelf waarnemen en kunnen benoemen. De meeste dingen die de moeite waard zijn, groeien en bereiken maar zelden spontaan de zo noodzakelijke diepte. Een band met een vriend of vriendin wordt langzaam anders in de jaren. Soms zul je van iemand vervreemden. Maar als het lukt een vriendschap aan te houden en te verdiepen, dan kun je steeds meer bij elkaar kwijt. Dat kan iemand wel zeggen, maar zoiets moet je uiteindelijk zelf ervaren. En daarbij leren stilstaan. Voordat je alweer van relatie gewisseld bent...

#### *4.4.3.3 Binding*

Niet het vele is goed, maar het goede is veel. Snel genoeg zal het opgroeiende kind merken dat de hoeveelheid prikkels die op hem afkomen niet passen met de tijd die het te besteden heeft of met de beschikbare geestkracht. Het moet kiezen. Minder gemakkelijk is het om vast te houden aan een keuze. Alleen zo kan bijvoorbeeld vriendschap zich verdiepen. Dat vraagt meer dan alleen ervaren en beleven; dat vraagt binding: jezelf binden aan iemand of aan een hobby, een leerroute, kortom, aan een eigen keus. Deze binding geeft een zekere duur en duurzaamheid.

Zonder deze zelfbinding leidt het springerige wisselen tussen de vele tijdbestedingen en sociale verbanden zelden tot iets van blijvende waarde. Er zit geen groei of opbouw meer in. Het 'levensverhaal' blijft uit losse en korte paragrafen bestaan. Met rationalisaties achteraf lijkt het nog wat (een CV 'construeren'), maar werkelijke eigenwaarde, ruggraat, groeit pas door bindingen. Een leven waarbij iemand interne of externe weerstand moet overwinnen, is een leven dat moeite kost maar body krijgt. Pijn, lijden, tegenslag en plotselinge dood (zoals van kinderen die aan een ziekte overlijden) komen over als niet 'passend' in de samenleving van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Het verwerken van dergelijke ervaringen vraagt aandacht en meer diepgaande bindingen: relaties die voldoende gegroeid zijn om daar ruimte aan te kunnen bieden.

#### *4.4.3.4 Context*

Het derde trefwoord 'context' is, net als binding, iets wat begint met aandacht: nu niet zozeer zich verdiepende aandacht, maar meer zich verbredende aandacht. Wanneer iemand zijn of haar eigen leven en (leer)activiteiten niet leert plaatsen in een groter verband, zullen eiland-

jes van ervaringen, kennis of dadendrang weinig samenhang vertonen, en daardoor slechts beperkt bruikbaar of zinvol blijven of bevrediging geven. Bekend is het voorbeeld van productiemedewerkers die meer werkbevrediging ervaren als ze zicht hebben op het eindproduct waarvan hun eigen (beperkte) bijdrage deel uitmaakt.

#### **4.4.4 Pedagogische en onderwijskundige context van onderwijs**

Tegen de achtergrond van wat in de paragrafen 4.4.1 tot en met 4.4.3 beschreven is, wordt nu de gewenste pedagogische context beschreven waarbinnen onderwijzen en leren plaats vinden.

Een eerste peiler van de pedagogische context is de notie van richting-besef. Daarbij gaat het om het (op)leiden van een kind tot eigen verantwoordelijkheid tegenover God en Zijn gebod, en zo ook tot de ontdekking van de zin, de roeping en het doel van het bestaan. Dit richtingbesef krijgt haar voeding vanuit de Bijbel zelf.

Een tweede peiler is die van gezag en liefde. Daarbij gaat het uiteraard over natuurlijk gezag van de docent en over gezag dat voortkomt uit zijn plaats en deskundigheid. Het gaat ook om geestelijk gezag, dat zich manifesteert daar waar een docent op authentieke wijze de dingen herleidt tot God, in de wetenschap dat uit Hem, door Hem en tot Hem alle dingen zijn. De liefde in deze notie komt onder andere daarin tot uiting dat het kind recht gedaan wordt. Daarbij gaat het om dienend gezag.

De derde peiler is die van verantwoordelijkheid en zelfbewustzijn. Bij verantwoordelijkheid gaat het om het spanningsveld tussen 'sturen' en 'vrij laten', waarbij zorgvuldig moet worden bepaald welke mate van vrijheid de leerling aan kan om keuzes te maken, daarvoor te staan en daarvan verantwoordelijkheid af te leggen. Daarbij ligt de vrijheid van de leerling ingebed in de bedding van de verantwoordelijkheid van de docent. Bij zelfbewustzijn moeten we denken aan de ontwikkeling van hoofd, hart én hand. Het is hier van het grootste belang, dat er ontmoeting van hart tot hart plaatsvindt. Een docent die dicht bij zijn eigen hart komt, maar bovendien in staat is te komen bij het hart van zijn leerling is de zo noodzakelijke identificatiefiguur.

Een wezenlijk onderdeel van een goede pedagogische context is het besef dat het in het onderwijs altijd gaat om zingevende, functionele en genererende kennis. Daarmee wordt bedoeld dat kennis niet alleen in het verstand als reproduceerbare kennis aanwezig is, maar dat die kennis ons ook vormt in een aantal facetten van ons mens zijn.

Wezenlijk voor onderwijs is dat het steeds opnieuw voor de taak staat om de verbinding te leggen tussen zingeving enerzijds en de veranderingen in de samenleving anderzijds. Daartoe is onder andere een transparant referentiekader nodig van waaruit leerlingen de huidige samenleving en nieuwe ontwikkelingen daarin leren duiden.

Goed onderwijs stelt hoge eisen aan de interactie tussen docent en leerling. Het gaat daarbij onder meer om de juiste spanning van het laten ontdekken binnen een krachtige leeromgeving als ook om kennisoverdracht door een inhoudsvolle docent. En daarbij is het van belang om de emotionele en reflexieve kant van leren tot een systematisch onderdeel te maken van het leerproces, zodat kennis kans krijgt om te verdiepen en geïnternaliseerd te worden, maar ook om de verschillende typen leerlingen adequaat te kunnen bedienen. Daar komt nog bij dat onderzoeken tot het inzicht hebben gebracht, dat het functioneren van het geheugen bevorderd wordt als meerdere zintuigen gelijktijdig actief zijn in het opnemen van de leerstof.

## **4.5 Noties**

### **4.5.1 Algemeen**

In het bijbels, historisch en pedagogisch deel is onderzoek gedaan naar de relatie met onderwijs en opvoeding. Er zijn lessen te trekken uit de Bijbel, de geschiedenis en de pedagogiek. Het zal duidelijk zijn dat de Bijbel het fundament is waaraan de andere noties ondergeschikt zijn. Er is sprake van een rangorde. Ook van de Bijbelse noties moet in alle oprechtheid gezegd worden dat ze door de tijd heen anders geaccentueerd worden. Dat kan zijn omdat ze onder het stof lagen of omdat er een beter zicht op is gekomen.

De Bijbel is de bron voor leer en leven. De geschiedenis is volop in beweging, maar nuttig tot lering. We kijken nu anders tegen onderwijs aan dan een eeuw geleden. Er zijn andere ontwikkelingen, er worden

andere eisen en vragen aan het onderwijs gesteld. Dat vraagt om herbronning bij dezelfde bron.

Hieronder staan de noties die we hebben geformuleerd na onderzoek op de genoemde drie terreinen. De volgorde is eigenlijk een rangorde: eerst de Bijbel, dan de geschiedenis en daarna - min of meer als afgeleide - de pedagogiek.

#### **4.5.2 Bijbelse noties**

Er is al opgemerkt dat het niet aangaat de vormen en structuren die het onderwijs aan jongeren in de Bijbel aannam, als normatief te beschouwen voor het heden. Daarvoor hangen die vormen en structuren te nauw samen met de toentertijd heersende culturen.<sup>189</sup> Maar belangrijker nog: ze zijn ook niet bedoeld om over te nemen. Dat laatste geldt ons inziens wel voor een aantal onderliggende karakteristieken van het bijbelse onderwijs, die niet zozeer bepaald worden door de min of meer toevallige culturele situatie, maar door de inhoud van de bijbelse boodschap. Vandaar dat in het voorgaande is geprobeerd de aard en inrichting van het onderwijs in samenhang met die inhoudelijke kant van de bijbelse boodschap aan de orde te stellen.

Letten we nu op zulke onderliggende karakteristieken die we van blijvende betekenis achten voor de inrichting van het christelijk onderwijs, en die dus ook vandaag hun relevantie behouden, dan moeten we in elk geval denken aan de volgende zeven kernnoties. Ter wille van de overzichtelijkheid worden de noties in one-liners verwoord en van een toelichting en toepassing voorzien.

#### **1. Doel van het onderwijs is een levenshouding waarbij men door genade met hart en ziel gericht is op een leven met God**

*Toelichting:* We zagen dit doel zowel in het Oude Testament (onder andere in Psalm 78), als in het Nieuwe Testament (het onderwijs van Christus als gericht op navolging) aanwezig. Dit doel staat in schril contrast met allerlei intellectualistische én moralistische alternatieven, waarbij men tevreden is wanneer de leerlingen de hoogste

---

<sup>189</sup> Vergelijk hierover voor wat betreft de Umwelt van het NT: J. Stambaugh en D. Balch, *Het Nieuwe Testament en zijn sociale omgeving*, Kampen, 1992, p. 146-148.

examencijfers behalen, of alle hun voorgehouden godsdienstige en morele codes klakkeloos overnemen, zonder dat echter de liefde van Christus hun hart vervult. Hier geldt wat de Heere Jezus tegen Nicodemus zegt: ‘Tenzij dat de mens wederom geboren wordt, hij kan het koninkrijk Gods niet ingaan’. De kennis van God en de zelfkennis van de mens zijn als een genadegift direct op elkaar betrokken.

*Toetsing:* Hier past de opmerking dat regels in principe de identiteit niet bepalen, maar het voorleven in leer en leven. Dat vraagt in opvoedings- en onderwijs-situaties congruentie in leer en leven. Levenshouding en levensstijl moeten aan elkaar verbonden zijn, wat soms kan vragen om duidelijke regelgeving teneinde de identiteit ook praktisch in te vullen.

## **2. Ouders zijn de eerstverantwoordelijken voor het onderwijs, anderen zijn er om hen te helpen**

*Toelichting:* We zagen dat dit van meet af aan de hoofdlijn was in het Oude Testament. De verantwoordelijkheid voor het lot en de vorming van kinderen heeft God in de eerste plaats toegekend aan hun ouders.<sup>190</sup> Professioneel geschoolde onderwijsgevendenden dienen altijd te bedenken, dat hun positie in het onderwijsproces ondersteunend (en goed beschouwd zelfs secundair) is ten opzichte van de zorg van de ouders. Men denke in dit verband ook aan de formulering van de derde vraag in het klassieke doopformulier.<sup>191</sup>

*Toetsing:* Deze notie doet ons van meet af aan kritisch staan tegenover elk initiatief, dat bedoelt de verantwoordelijkheid voor het onderwijs weg te halen bij de ouders, zoals die zich verenigd hebben in een schoolvereniging. Van zo’n initiatief is bijvoorbeeld sprake, wanneer een schoolvereniging van hogerhand gedwongen zou worden tot een opener toelatingsbeleid ten opzichte van zich aandienende nieuwe leerlingen.

---

<sup>190</sup> Vergelijk bijvoorbeeld nog Psalm 127.

<sup>191</sup> *Ten derde*, of gij niet belooft en u voorneemt, deze kinderen, als zij tot hun verstand zullen gekomen zijn, waarvan gij vader (moeder) of getuige zijt, in de voorzeide leer naar uw vermogen te onderwijzen, of te doen (en te helpen) onderwijzen?

### 3. **Onderwijs is het meest vruchtbaar wanneer jongeren ingebed leven in een gemeenschap**

*Toelichting:* We kwamen dit punt op het spoor toen we aan de hand van De Vaux zagen hoezeer in het Oude Testament het onderwijs van de ouders op talloze plaatsen en wijzen in de samenleving bevestigd, aangevuld en verdiept werd. Alleen door zo'n op natuurlijke wijze verlopende '*comprehensive approach*' krijgt een kind de gelegenheid zich op een harmonische manier te ontwikkelen en te komen tot de persoonlijke toe-eigening van een bepaalde levenshouding. Moet men als jongere daarentegen al snel zijn positie bepalen tussen divergerende levensbeschouwelijke perspectieven (bijvoorbeeld in gezin, school en kerk), dan raakt men gemakkelijk overvraagd en dreigt identiteitsverwarring.

*Toetsing:* Deze notie prent ons in dat ouders het alleen niet af kunnen, maar anderen (waaronder professionele en toegewijde leerkrachten) nodig hebben. De onschatbare betekenis van een gemeenschap waarbinnen de leerling zich kan ontplooien, maakt ons verder wantrouwig ten opzichte van ontwikkelingen in de richting van schaalvergroting in het onderwijs, en doet ons er omgekeerd mee instemmen wanneer (zoals momenteel het geval lijkt te zijn) de maatschappelijke slinger zich weer in omgekeerde richting gaat bewegen.

### 4. **Zorgvuldigheid in de overdracht van de bijbelse boodschap is van vitaal belang**

*Toelichting:* Deze grondregel ontdekten we, toen we zagen hoezeer de discipelen getraind waren in het nauwgezet en zorgvuldig doorgeven van datgene wat zij als ooggetuigen van Christus hadden gezien en gehoord. Ook in de joodse traditie speelt deze nauwgezetheid in de studie van de Torah tot op de dag van vandaag een belangrijke rol. Het gaat er daarbij vooral om dat op een intensieve en respectvolle wijze vormgegeven wordt aan de verwerking en de toe-eigening van de overgeleverde geloofsleer.

*Toetsing:* Deze notie doet ons de wacht houden bij de identiteit van de school en maakt ons weerbaar tegen de altijd weer dreigende verwatering ervan. Verandering is er altijd. Geen enkele school is

nog dezelfde als dertig jaar geleden, maar dat is het punt ook niet (verandering is een teken van leven). Het gaat erom dat mét de (geleidelijke) veranderingen die zich aandienen, de intensieve betrokkenheid op de bijbelse boodschap en de waarheid van de Heilige Schrift, en de zorgvuldige overdracht daarvan essentieel en substantieel blijft voor het onderwijs.

## 5. Neutraliteit in onderwijsland is onmogelijk

*Toelichting:* We zagen dit gegeven vooral oplichten in de zich in de loop van het Nieuwe Testament verscherpende tegenstelling vóór of tegen Christus. Wanneer die tegenstelling inderdaad het hele leven stempelt, dan is het onderwijs er niet van gevrijwaard - en zal dat in de toekomst, wanneer de sporen van kerk en wereld volgens Openbaring nog nadrukkelijker zullen wijken, nog minder het geval zijn. Nativiteit op dit punt moet dan ook wel ingrijpende gevolgen hebben.

*Toetsing:* Deze notie maakt ons afwijzend tegenover de suggestie, dat christelijk onderwijs van buitengewone aard zou zijn en openbaar onderwijs 'gewoon'. Maatregelen en ontwikkelingen die het christelijk onderwijs in een uitzonderlijke positie dringen, worden daarom tegengestaan.<sup>192</sup> Verder maakt het besef dat neutraliteit onmogelijk is, wantrouwig ten opzichte van leerinhouden, didactische methodieken of onderwijsondersteunende hulpmiddelen die als 'neutraal' aangediend worden. Ze zijn vaak minder onschuldig dan men het voor wil doen komen.

## 6. Wijsheid is breder dan christelijkheid

*Toelichting:* Dit is de les die we trekken uit het Spreukenboek en uit andere wijsheidsliteratuur in het Oude Testament. Maar ook in het Nieuwe Testament zijn er voorbeelden aan te wijzen van menselijke bewegendheid en verstandigheid die zich onverwachts manifeste-

---

<sup>192</sup> Zo betoogt A. van de Beek bijvoorbeeld *Tussen traditie en vervreemding. Over kerk en christen-zijn in een veranderende cultuur*, Nijkerk, 1985, p. 39 e.v.) dat het bijzonder onderwijs niet blij moet zijn wanneer afwijzing van homoseksueel levende leerkrachten op zijn scholen 'gedoogd' wordt.

ren. Een voorbeeld is Paulus op het heidense Malta, waar hij buitengewone menslievendheid aantreft (Handelingen 28:2).<sup>193</sup>

*Toetsing:* Deze notie herinnert er aan dat daar ook weer niet alles mee gezegd is. Er is immers ook nog zoiets als het ‘tegoed van het Oude Testament’, in casu: de wijsheid van Israël die een grote overlap vertoonde met die van de omringende culturen. Daarom is ook niet elke vernieuwing die zich in het onderwijsveld aandient per definitie een verslechtering.<sup>194</sup> Ook buiten de christenheid is wijsheid te vinden, die van belang kan zijn voor bepaalde facetten van het leven. De noties van de Tien Geboden verwoorden evenwel de kern van de wijsheid.

## **7. De overheid houdt zich ten opzichte van het onderwijs zoveel mogelijk op de achtergrond**

*Toelichting:* Het mag opvallend heten dat we in ons bijbels onderzoek zeer summier, en dan nog indirect, op de taak van de overheid voor het onderwijs gestuit zijn. Dat kan natuurlijk op een blinde vlek berusten, maar het is ook mogelijk dat bij een min of meer onbevangen onderzoek naar ‘onderwijs in de Bijbel’ de overheid gewoon niet direct in het vizier komt. Voor een deel is dit wellicht verklaarbaar, omdat in het Oude Testament het theocratisch model functioneerde, waar de rabbi’s en wetgeleerden de overheid vertegenwoordigden en in het Nieuwe Testament er sprake was van de Romeinse overheersing. Hoe dat ook zij, de taak van de overheid ten opzichte van het onderwijs is naar christelijk (nieuwtestamenteel) besef vooral van voorwaardenscheppende aard. Slechts wanneer de overheid vanuit het onderwijs tegengewerkt wordt in haar verantwoordelijkheid om alle burgers een ‘gerust en stil leven’ te laten leiden (1 Timótheüs 2:2), kan het haar taak zijn zich met de inhoud en vormgeving van het onderwijs te bemoeien.

---

<sup>193</sup> Vergelijk: A. Noordegraaf, ‘Humaniteit’, *Theologia Reformata* 45 (2002), p. 97-100.

<sup>194</sup> Vergelijk hier bijvoorbeeld de milde toonzetting van de oppositievoering ten opzichte van het kabinet-Balkenende waarvoor de SGP gekozen heeft (in tegenstelling tot een verwante partij als de ChristenUnie).



*Toetsing:* Deze notie bevat een zekere polariteit c.q. spanning in zichzelf. Want wanneer is precies de grens van het ‘zoveel mogelijk’ bereikt? In elk geval is duidelijk dat zich situaties kunnen voordoen waarin de overheid niet langer op de achtergrond kan blijven staan. Bij de invulling van het onderwijs, en met name de daarbij behorende randvoorwaarden, is de inbreng van de ouders en van de kerk nadrukkelijk in beeld. Meer dan ooit staan de christelijke scholen voor de uitdaging om argwaan bij buitenstaanders tegen te gaan, bijvoorbeeld door zich steeds op zorgvuldige wijzen uit te laten over mensen die gekozen hebben voor een andere samenlevingsvorm dan het monogame huwelijk.

De opsomming is met deze zeven kernnoties niet volledig. Toch vormen deze noties gezamenlijk een kader aan de hand waarvan nieuwe ontwikkelingen, die zich in het onderwijsveld aandienen, getoetst kunnen worden.

#### **4.5.3 Historische noties**

Het ontstaan van het christelijk onderwijs is nauw verbonden met de Bijbel. Om met Groen van Prinsterer te spreken: ‘Er staat geschreven. Er is geschied!’ Wie daarop let, kan vaststellen dat de historische noties beslist betekenis blijven houden voor de inrichting van het christelijk onderwijs in Nederland en dus ook vandaag hun relevantie behouden. Ter wille van de overzichtelijkheid worden de noties opnieuw in oneliners verwoord en ook van een korte toelichting voorzien.

##### **1. De betrokkenheid van de kerk bij het onderwijs is vitaal**

*Toelichting:* De kerk heeft zich vanaf het begin met onderwijs beziggehouden. Dat begon al op de kloosterscholen. Ten tijde van de Republiek was er een nadrukkelijke relatie met de overheid. Na de scheiding van kerk en staat heeft de kerk haar verantwoordelijkheid opnieuw genomen. Soms zijn kerkenraden tevens schoolbestuur, soms maken kerkenraadsleden deel uit van het schoolbestuur. Tot op de dag van vandaag is die betrokkenheid er, al ligt dat per kerkgenootschap en denominatie verschillend.

##### **2. Ten tijde van de Republiek was er ruimte voor onderwijs door levensbeschouwelijke minderheden**

*Toelichting:* Tijdens de Republiek was de gereformeerde school regel. Overigens viel het onderwijs niet onder de ‘centrale overheid’, maar onder de gewestelijke Staten. De praktijk was in de regel rekkelijk. Officieel waren rooms-katholieke, joodse en doopsgezinde scholen niet toegestaan. Daar waar de gereformeerde religie niet de overhand had, was het niet mogelijk het stichten van scholen van niet-gereformeerde signatuur te verhoeden. Overigens waren er binnen de gereformeerde Republiek rekkelijken en preciezen, alsmede een invloedrijke Erasmiaanse stroming.

### **3. Neutraliteit van de overheid is een idee fixe**

*Toelichting:* De overheid propageert neutraal te zijn, maar maakt via vooronderstellingen principiële keuzen, zonder die overigens openbaar te maken. Groen van Prinsterer heeft dit zeer scherp verwoord en veroordeeld. Dat de neutraliteit van de overheid een idee fixe is, blijkt onder meer uit de reacties op standpunten inzake bijvoorbeeld homofiele leerkrachten en de verplichting emancipatiestreefcijfers te halen. De aanhoudende zorg van de overheid voor het onderwijs via formele voorschriften en door deugdelijkheids- en kwaliteitseisen is verre van neutraal.

### **4. De strijd voor de vrijheid van onderwijs is structureel van aard**

*Toelichting:* Het ontstaan van het christelijk onderwijs als denominatie (Schoolstrijd) is gepaard gegaan met strijd, parlementaire debatten, gebed en grote offervaardigheid van de ouders en de kerken. De financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs is bij wet geregeld, maar de strijd om de (inrichting) van de christelijke school is gebleven, en sinds het laatste kwart van de vorige eeuw, geïntensiveerd. Het is de ouders en de kerk niet om het even op welke wijze en waarin kinderen onderwijs krijgen.

### **5. De keus voor christelijk onderwijs vraagt offers van ouders en kerk**

*Toelichting:* De geschiedenis van de Schoolstrijd maakt onomwonden duidelijk dat ouders en kerken grote offers hebben gebracht

om hun kinderen christelijk onderwijs te laten geven. Die offervaardigheid is telkens opnieuw nodig gebleken bij de oprichting en instandhouding van nieuwe scholen c.q. denominaties.

## **6. De gereformeerde overheidsschool hoort bij de protestantse staat**

*Toelichting:* Een gereformeerde staatschool past in een protestants-christelijke staat. Ook dan leert de geschiedenis dat de realisering daarvan niet eenvoudig is, omdat er in elk land diverse levensbeschouwelijke stromingen zijn die om erkenning vragen. Wanneer bij grondwet de vrijheid van onderwijs is geregeld, resteert alleen de mogelijkheid het ideaal te belijden en vervolgens tot de realiteit over te gaan.

## **7. De vrijheid van onderwijs was een verademing na de overheersing van de staat**

*Toelichting:* Het geven van onderwijs is vrij (grondwet 1848) en dit stond ouders/kerken toe eigen scholen te stichten, zij het nog zonder rijkssubsidie. Het feit dat het stichten van eigen scholen mogelijk was, werd als een verademing ervaren. De strijd om de financiële gelijkstelling eindigde in 1917 bij grondwetswijziging. Dit leidde tot een dankstond in Utrecht. Vanaf dat moment was de strijd om het behoud van de vrijheid van het onderwijs begonnen. Evenwel kon en mocht het christelijk onderwijs zich in een grondwettelijke vrijheid verheugen. Scholen ademden de vrijheid in. In het eerste onderwijsartikel in het *Program van Beginselen van de SGP* was bijzonder onderwijs regel en openbaar onderwijs aanvulling. Het zou kunnen zijn dat de SGP-voormannen de hete adem van de geest der 19<sup>de</sup> eeuw nog in hun nek voelden en bewust kozen voor de bijzondere school.

## **8. De schoolwetten ademen het morele gehalte van een volk**

*Toelichting:* Schoolwetten ademen de geest van de tijd waarin ze ontstaan. De mate waarin christelijke beginselen in wetgeving worden verankerd of daaruit worden verwijderd, is dan ook omgekeerd evenredig. Bepaalde ontwikkelingen in de samenleving vinden hun

neerslag in de wetgeving en geven mitsdien een indicatie van het zedelijk gehalte van het volk. Dergelijke wetten roepen als vanzelfsprekend reacties van instemming of weerstand op. Bepalend daarvoor is de overtuiging die men is toegedaan en de intrinsieke motivatie om de wet te veranderen naar eigen overtuiging.

## **9. De verzuiling in het onderwijs is het gevolg van de godsdienstloze staat**

*Toelichting:* De ontwikkeling van onderwijs met levensbeschouwelijke signatuur is wettelijk gegrond. De overheid dient zich te realiseren dat verzuiling, en niet alleen in het onderwijs, een gevolg is van de ontkerstening van de samenleving. 'Wanneer de overheid niet meer als Gods dienaar wil optreden, maar 'neutraal' wil zijn, ontstaan verschillende groeperingen die in een democratisch bestel alle aan hun trekken moeten komen. Zo is de verzuiling ontstaan als vrucht van de godsdienstloze staat'.<sup>195</sup>

### **4.5.4 Pedagogische en onderwijskundige noties**

Het onderzoek naar kernnoties voor de pedagogische en onderwijskundige context van het onderwijs levert een aantal noties op voor visievorming en standpuntbepaling.

#### **1. Aandacht vormt een noodzakelijk tegenwicht tegen vluchtigheid**

*Toelichting:* Om gewapend te worden tegen alles wat alleen maar vluchtig en veel is, heeft elk kind prikkeling tot diepgaande observatie nodig. De persoonlijke ervaring dat zo'n observatie veel extra's oplevert, betekent verrijking voor elk kind. Daarbij is niet het vele goed, maar het goede veel. Binding aan minder is beter dan een vluchtige kennisgeving met veel.

#### **2. Kennis van de context draagt belangrijk bij aan duiding**

*Toelichting:* Wanneer iemand eigen leven en (leer)activiteiten leert plaatsen in een groter verband, gaan eilandjes van ervaringen, kennis en

---

<sup>195</sup> M. Burggraaf, *Christelijk onderwijs vandaag*, Kampen 1985, p. 30.

daden samenhang vertonen, waardoor betekenisverlening en daarmee gepaard gaande bevrediging plaatsvinden. Hiervoor is onder andere een transparant referentiekader nodig van waaruit leerlingen de huidige samenleving en nieuwe ontwikkelingen leren duiden.

### **3. Bijbrengen van richtingbesef is essentieel op weg naar volwassenheid**

*Toelichting:* Bij richtingbesef gaat het om het leren dragen van verantwoordelijkheid vanuit het besef van zingeving, doel en roeping van het leven.

### **4. Gezag en liefde vormen de bedding waarbinnen vorming en onderwijs plaatsvindt**

*Toelichting:* Bij gezag gaat het zowel over het gezag dat voortkomt uit de plaats van de docent ten opzichte van de leerling als ook over zijn deskundigheid en wijsheid. Dit laatste wordt manifest als een docent daadwerkelijk werkt vanuit de belijdenis dat alle dingen uit, door en tot God zijn. Bij de liefde gaat het vooral over betrokkenheid bij en het recht doen aan zowel de groep als geheel als elk kind afzonderlijk.

### **5. Verantwoordelijkheid en zelfbewustzijn zijn beide noodzakelijk voor de zich ontwikkelende leerling**

*Toelichting:* In het juist hanteren van het spanningsveld ‘sturen en loslaten’ leren leerlingen verantwoordelijkheid te dragen en ontwikkelen ze mede daardoor zelfbewustzijn. In dit kader is de docent die dicht bij het eigen hart komt en van daaruit ook dicht bij het hart van zijn leerlingen, een uiterst noodzakelijke identificatiefiguur.

### **6. Bij goed onderwijs gaat het altijd om functionele, zingevende en generende kennis**

*Toelichting:* Het gaat bij onderwijs altijd om kennis die iets met je doet: je gereedschap in handen geeft om nieuwe kennis te ontdekken, bijdraagt aan zingeving en het mogelijk maakt om dit toe te passen in je eigen leven.

**7. In de onderwijsleersituatie moet recht gedaan worden aan de cognitieve, emotionele en sociale aspecten van intelligentie**

*Toelichting:* Leren omvat altijd het hele menszijn. Als dit goed in het oog gehouden wordt, krijgt kennis meer kans zich te verdiepen en wordt aan leerlingen in hun onderscheiden capaciteiten meer recht gedaan.

## **5. Staatkundig gereformeerde visie op onderwijs**

### **5.1 Algemeen**

In ons land wordt onderwijs verstrekt in een levensbeschouwelijk pluralistische samenleving met een rijke democratische traditie. Een dergelijke democratische samenleving heeft sterke behoefte aan keuzevrijheid voor alle groepen ouders, omdat die op basis van hun levensovertuiging hun kinderen onderwijs willen (doen) geven dat in overeenstemming is met hun opvattingen. Dit gebeurt dan ook, binnen bepaalde grenzen. De vrijheid van onderwijs heeft onder andere te maken met de vrijheid van godsdienst en dit heeft geleid tot het zogenoemde verzuilde onderwijs. Hoewel de verzuiling op haar retour is, zijn er naast de bestaande scholen de laatste jaren nog islamitische scholen, hindoeïstische scholen, evangelische scholen en scholen met een pedagogische richting gekomen.

De centrale vraag van deze studie is in hoofdstuk 1 als volgt geformuleerd: Wat is de visie van de SGP op met name primair en voortgezet onderwijs in de context van de veranderende samenleving? Daar komt ook de vraag naar de verantwoordelijkheidsverdeling van de participanten ter sprake. Teneinde die vragen te kunnen beantwoorden, wordt begonnen met een beschrijving van de visie van de SGP op het onderwijs aan de hand van haar beginselprogramma's, inclusief een terugblik (paragraaf 5.2). Daarna wordt aan de hand van noties die in voorgaande hoofdstukken zijn geformuleerd, ingegaan op de verantwoordelijkheden van ouders, school, kerk en overheid in een veranderende samenleving (paragraaf 5.3). Vervolgens wordt de rol van de overheid in rapport met de tijd bezien en nagegaan wat de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen betekenen door een toespitsing naar grondwettelijke ankerpunten (paragraaf 5.4), waarin na een korte typing van het verschijnsel de visie van de SGP wordt verwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele algemene opmerkingen (paragraaf 5.5).

### **5.2 SGP en onderwijs: van alle tijden**

Elke partij heeft een visie op het onderwijs en legt dat vast in een artikel in een program. Zo ook de SGP. Kerngedachte in de verschillende onderwijsartikelen is dat alle kinderen onderwijs ontvangen bij een geopende Bijbel. Dat houdt niet in dat er geen discussie was over de

inhoud van het onderwijsartikel en de manier waarop het ideaal kan worden bereikt. Het artikel is dan ook enkele keren gewijzigd.<sup>196</sup>

De tekstgeschiedenis leert dat vanaf het begin van de partij er verschil van inzicht is geweest tussen de keus voor het theocratische ideaal van de gereformeerde overheidsschool en de bijzondere school.<sup>197</sup> De SGP

---

*196 Artikel 10 (1918)*

Het schreiend onrecht, aan een Christelijke natie geschied in de berooving der scholen van Gods Woord, waardoor met staatshulp en belastinggeld een groot deel van het opgekomen geslacht buiten kennis van de Schrift groot werd, worde hersteld. Die herstelling hebbe zoo plaats, dat de roeping der ouders bij het onderwijs der kinderen voorop ga. Alleen bij het in gebreke blijven van de vervulling dier ouderlijke roeping, doe de overheid onderwijs geven. Het bijzonder onderwijs worde regel; het openbaar onderwijs slechts aanvulling. Uit alle onderwijs worde geweerd, wat de eere des Heeren en het gezag der overheid aanrandt. Het toezicht der overheid bepale zich alleen tot die zaken, die in den aard van de roeping der overheid liggen, en belemmere nimmer de vrije levensbeweging der Christelijke School.

*Artikel 11 (1918)*

Ook voor middelbaar en hooger onderwijs drage de regeering zorg naar dezelfde regelen en gelde dezelfde eisch der vrijheid.

*Artikel 10 (1958)*

De overheid drage er zorg voor, dat het onderwijs in zijn verschillende vormen overeenkomstig Gods Woord is. Zij ga derhalve tegen, dat met staatshulp en belastinggeld een groot deel van het opkomend geslacht buiten de kennis van de Heilige Schrift wordt onderwezen.

*Artikel 17 (1991)*

Op de overheid rust de zorg, dat al het onderwijs overeenkomstig de norm van Gods Woord is. In het geheel van opvoeding van en onderwijs aan kinderen en jongeren heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid naast die van gezin en kerk.

Op grond van die verantwoordelijkheid kan de overheid de leerplicht instellen.

<sup>197</sup> Ds. Kersten wees erop dat Groen van Prinsterer aanvankelijk voor kerstening van de staatsschool was, maar toen bleek dat dit ideaal van de gereformeerde staatsschool onbereikbaar was, heeft hij zich sterk ingezet voor de bijzondere school. Hij is van oordeel dat de bijzondere school, met het recht van de ouders op werkelijk christelijk onderwijs, de voorkeur verdient. De opvatting van ds. Kersten deelde niet iedereen. Er waren afgevaardigden die Calvijn aanhaalden en de taak van de overheid belichtten. De heer A. Hoogendijk uit Zeist was van oordeel dat de leuze 'de school aan de ouders' doet voor komen alsof er geen taak voor de overheid zou liggen. Ds. H. Hoogendoorn, christelijke gereformeerde predikant uit Bunschoten, stelde dat alleen een christelijke staat christelijk onderwijs kan doen geven. Een neutrale staat bestaat per definitie niet: 'We dienen de school te halen uit de vingers van de Staat. Laten we eigen scholen zien



stelde in het onderwijsartikel uit 1918 de roeping van ouders bij het onderwijs voorop: '(...) het bijzonder onderwijs worde regel; het openbaar onderwijs slechts aanvulling'. Het artikel spreekt vervolgens zijn leedwezen uit over het schreiend onrecht dat aan een Christelijke natie geschiedt door een groot deel van het opkomende geslacht met staats-hulp en belastinggeld buiten kennis van de Bijbel te onderwijzen en roept de overheid op dat te herstellen.

Bij alle overeenkomst die er was met het onderwijsartikel van de ARP, was dit het grote verschil.<sup>198</sup> De leden van het eerste hoofdbestuur kenden de geschiedenis van de Schoolstrijd; ze waren er getuige van geweest welke eisen de overheid stelde aan het verkrijgen van gelijke rechten tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Ze hebben de gewetensnood van veel ouders en kerkenraden gekend en zich principieel afgekeerd van de in hun ogen onbijbelse leer die op de scholen moest worden geleerd.<sup>199</sup>

Het ligt voor de hand dat ze op grond daarvan met Groen van Prinsterer de keus voor de bijzondere school hebben gemaakt, omdat ze op die wijze de kinderen konden (laten) onderwijzen in 'de voorzeide leer'.<sup>200</sup> 'Onze voormannen' kozen dan ook ondubbelzinnig voor de ouders, want ouders kunnen immers hun verantwoordelijkheid niet afwentelen op de school, de kerk of de overheid. Ook niet in die geval-

---

te verkrijgen'. Zie uitgebreider in: W. Fieret, *De Staatkundig Gereformeerde Partij 1918-1948*, Houten, 1990.

<sup>198</sup> Een artikel uit het SGP-Program dat opmerkelijke overeenkomst vertoont met dat van de ARP is het onderwijsartikel. In het ARP program staat: '(...) Haar devies blijft, dat de Vrije school regel moet zijn, en dat de Openbare school niet anders mag zijn dan aanvulling. Voorts behoort het beginsel van vrijheid ook bij het Middelbaar en Hooger Onderwijs tot verdere ontwikkeling te komen'.

<sup>199</sup> 'We kunnen onze kinderen brengen op de zgn. neutrale school, waar Gods Woord is gebannen, waar Zijn Naam niet genoemd mag worden. Het zenden onzer kinderen naar die school is echter in lijnrechte strijd met de doopbelofte en kan nimmer door de ouders verantwoord worden' aldus A. van Bochove. Zie: J. Mulder, *Lerende ben onderhouden. Fragmenten uit de geschiedenis van de Gereformeerde Gemeentescholen in Rotterdam 1911-1985*, z.p., 1985, p. 39-40.

<sup>200</sup> Met de term 'voorzeide leer' wordt bedoeld het onderwijs gegrond op de Bijbel, de Decaloog en de Belijdenisgeschriften, die zijn vastgesteld op de Synode van Dordrecht (1618-1619). Deze Belijdenisgeschriften worden ook de drie Formulieren van Enigheid genoemd en bestaan uit de Heidelbergse Catechismus, de Nederlandse Geloofsbelijdenis en de Dordtse Leerregels.

len waarin de hulp van anderen bij de opvoeding onontbeerlijk is en grote delen ervan aan de school moeten worden overgelaten.

Voor de SGP is dit het leidend beginsel en ze erkent het grondwettelijk recht van ‘verenigde’ ouders om te beslissen over de aard en de richting van het onderwijs dat op school wordt gegeven.<sup>201</sup> Dit is immers het beginsel dat aan de schoolstrijd ten grondslag lag. De ouders kunnen niet verantwoorden dat er op school leerstellig onderwijs wordt gegeven dat strijdt met wat God in Zijn Woord voorschrijft en wat zij bij de Heilige Doop hebben beloofd te doen onderwijzen.<sup>202</sup>

Dit alles wil niet zeggen dat ze de overheid niet aanspraken op haar verantwoordelijkheid ten aanzien van het onderwijs - het artikel getuigt daarvan - maar zij kozen voor de bijzondere school als middel tot herkerstening van de samenleving.<sup>203</sup> Daar kwam bij dat ze huiverig waren voor ‘Vadertje-Staat’, zoals Kersten vaak zei. Ze gevoelden dat de verantwoordelijkheid voor de bijbelse opdracht tot het geven van onder-

---

<sup>201</sup> De term ‘de school aan de ouders’ wordt in die voege door de SGP niet volledig aanvaard. De kern van de SGP-visie is dat de ouders samen in een rechtsvorm het onderwijs behartigen.

<sup>202</sup> In die zin zou ook ds. J. Overduin bij de opening van de Rehobothschool in Rotterdam in 1924 zeggen: ‘Voor wie maakte de Heere ruimte? Voor allen, die ’t Christelijk onderwijs een goed hart toedragen en hun dure roeping verstaan. Wij hebben immers bij de doop beloofd hen te zullen laten onderwijzen. (...)’. Ds. Kersten zei tijdens dezelfde bijeenkomst over de nieuwe schoolwet (van 1920, jm): ‘t Is geen roemrijk eind van den strijd voor de Christelijke school, zoveel jaren met fierheid en opoffering gestreden. De vrede is te duur gekocht; verkregen met verlies van beginselen. Aan de ander kant opende zij een weg tot schoolbouw’. Even later: ‘Voor heel de natie een school. Aangetoond wordt dat ons onderwijs dan nooit ten volle tot zijn recht zal komen. Men heeft dit gevoeld. Men kwam op voor eigen scholen, trots allen tegenstand. (...) De gelijkstelling is er. Nog eens, waaraan ontleent de christelijke opvoeding haar recht? Het antwoord is zeer kort te geven. Wiens zijn onze kinderen? Lees Psalm 127. De kinderen zijn een erfdeel des Heeren. God noemt die kinderen Zijn kinderen, niet uit kracht van schepping, maar uit kracht des Verbonds’. Zie de rede van ds. G.H. Kersten bij de opening van de Rehobothschool in Rotterdam op 21 augustus 1924 in: J. Mulder, a.w.

<sup>203</sup> In Kamerbijdragen en andere publicaties zou ds. G.H. Kersten regelmatig de overheid oproepen haar taak ten opzichte van het gereformeerd onderwijs te vervullen. In 1927 sprak hij in de Kamer: ‘En zolang de overheid in ons land van deze haar roeping zich niet kwijt, aanvaard ik de bijzondere Christelijke school met het aloude Gereformeerde onderwijs. Ik aanvaard die school als middel, niet als doel’. Een middel tot herkerstening van de samenleving. Zie een citaat in *De Banier*, 6 maart 1958.

wijs binnen de openbare school niet meer gegarandeerd was. Feitelijk sloot het hoofdbestuur in 1918 aan bij de heersende opvatting in christelijk Nederland aan het eind van de 19<sup>de</sup> en het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw om het recht van de ouders tegen een dominante staat sterker te benadrukken.

In 1958 werden de onderwijsartikelen 10 en 11 zonder te achterhalen nadere motivering of onderbouwing gewijzigd.<sup>204</sup> In hetzelfde jaar werd een directe verwijzing naar artikel 36 van de Nederlandse Geloofsbelijdenis, waar het gaat over de visie van de kerk op de taak van de overheid, in het Program van Beginselen opgenomen.<sup>205</sup> Deze nieuwe redactie van het onderwijsartikel laat de roeping van de ouders achterwege. In 1991 werd het artikel opnieuw gewijzigd en kwam in algemene bewoordingen de verantwoordelijkheid van de ouders terug. In de toelichting bij dit artikel wordt onder meer het volgende gezegd: 'Voor ouders biedt de vrijheid van onderwijs de mogelijkheid bij de keuze van de school hun doopbelofte te gedenken. Zij hebben immers bij de Heilige Doop beloofd hun kinderen in 'de voorzeide leer' te doen en te helpen onderwijzen'.<sup>206</sup>

De terugkeer van de grotere nadruk op de ouders - en mitsdien de impliciete keus voor het bijzonder onderwijs - is ingegeven door de grote kloof die bestaat tussen de praktijk van elke dag en het ideaal van de SGP om elk kind met de Bijbel onderwijs te laten geven. Zovele jaren na het einde van de Schoolstrijd moet vastgesteld worden dat de strijd om het behoud van christelijk onderwijs nog steeds wordt gevoerd. Als gevolg van allerlei ontwikkelingen is de verwerkelijking van het oorspronkelijke ideaal verder weg dan ooit. De invloed van de overheid op de inhoud van het onderwijs kan zodanig zijn dat de verantwoordelijkheid van de ouders in het geding komt.<sup>207</sup> De SGP onderkent dit en wil staan voor bijbels-genormeerd onderwijs. Deze situatie doet zich in toenemende mate gelden. Het onderwijs op school gaat ook de kerk

---

<sup>204</sup> Er staat in het Verslag van de Algemene Vergadering: 'Het voorstel betreffende artikel 10 wordt tevens, na een enkele opmerking van een der afgevaardigden, door de vergadering ongewijzigd aangenomen'.

<sup>205</sup> W. Kolijn, *De Banier*, 17 september 2004, p. 4.

<sup>206</sup> *Toelichting op het Program van Beginselen van de Staatkundig Gereformeerde Partij*, Den Haag, 1996, p. 73-77.

<sup>207</sup> Zie: Idem, p. 73-76.

aan, want het mag de kerk niet onverschillig zijn waarin de doopleden van de gemeente worden onderwezen.

In de praktijk blijkt dat de SGP moet pleiten voor ruimte om scholen in de gelegenheid te stellen om bijbels-genormeerd onderwijs gestalte te kunnen geven. De SGP beseft dat alleen de vrijheid van onderwijs het mogelijk maakt de inhoud van het onderwijs zelfstandig vorm te geven en de ouders de mogelijkheid bij de keuze van de school hun doopbelofte te gedenken. Deze spanning werd in 1996 duidelijk verwoord: 'De SGP staat voor de gewetensvraag of zij, zonder opgeven van haar ideaal, met Groen van Prinsterer, om dwingende redenen moet berusten in en kiezen voor de bijzondere school, omdat de invloed van de overheid op de inhoud van het onderwijs zodanig wordt dat de verantwoordelijkheid van de ouders in het geding komt'.<sup>208</sup> Wanneer de overheid nalaat al het onderwijs overeenkomstig de norm van Gods Woord te doen plaatsvinden, ontstaat er zowel voor de kerk als voor de ouders een nieuwe situatie. Het verzuilde onderwijs is immers een gevolg van de godsdienstloze staat.

De SGP beantwoordt in deze studie de gewetensvraag of zij met Groen van Prinsterer moet berusten in en kiezen voor het bijzonder onderwijs positief. De geschiedenis van de partij leert dat er een beweeglijkheid is in de middel-doel discussie. Het is een feit dat het duale onderwijsbestel thans de enige manier is om in het onderwijs de band tussen ouders, school en kerk op principiële gronden gestalte te geven.<sup>209</sup> De keerzijde is dat een beroep op de vrijheid van onderwijs voor alle erkende richtingen in het onderwijs geldt. Dat is de schaduw die blijft, dus zal de SGP de overheid moeten blijven oproepen de kinderen bij de geopende Bijbel onderwijs te geven en tevens de grote waarde van de Tien Geboden te beklemtonen. De waarde van de Tien Geboden, en met name de tweede tafel van de Wet, vindt veel breder weerklank.

De SGP beoordeelt ontwikkelingen vanuit de grote waarde van de Bijbel en de Tien Geboden, omdat ze dit als heilzaam ziet voor de hele samenleving. De Bijbel laat zien dat het de mens juist goed zal gaan als

---

<sup>208</sup> Ibidem.

<sup>209</sup> De vrijheid van onderwijs wordt in het reformatorisch onderwijs gezien als 'een recht, zegen en plicht'. Zie: *Reformatorisch Dagblad*, 21 augustus 2004.

hij gehoorzaamt aan Gods geboden. Dit geldt voor alle mensen tot op de dag van vandaag. Het respecteren van de ordeningen die God voor het leven heeft gegeven, is heilzaam voor de mens en goed voor de samenleving. Het scheidt orde, rust en vrede.

De kern van de Tien Geboden is immers de liefde tot God en de liefde tot de naaste. Vanuit de overtuiging dat Gods geboden een bijzondere zorg met ons als mensen beogen, raken we steeds verder verwijderd van een uniform kader voor wat goed en kwaad is als we ze veronachtzamen. Vanuit die optiek is het ook vanzelfsprekend dat de Tien Geboden niet alleen voor christenen gelden, maar voor alle mensen. De verwaarlozing van de Tien Geboden is zichtbaar in de samenleving en uit zich in zedelijk verval. Alleen met fatsoensregels komen we er niet. Dat betekent ook een taak voor de scholen via onderwijs en opvoeding. Het onderwijsartikel uit 1918 verwoordt de bijbelse noties over het geven van onderwijs kernachtiger en evenwichtiger dan het huidige artikel. Het verdient aanbeveling het artikel van ‘onze voorvaders’<sup>210</sup> te herformuleren en opnieuw in te voeren. De keus voor het bijzonder onderwijs is gegrond op de bijbelse overtuiging dat godsdienst en levensbeschouwing de dragers zijn van het onderwijs en de Bijbel de verantwoordelijkheid voor opvoeding en onderwijs primair bij de ouders legt en niet bij de overheid. De SGP staat dan ook onderwijs voor op grond van de Heilige Schrift en de drie Formulieren van Enigheid.<sup>211</sup>

### **5.3 SGP en verantwoordelijkheidsverdeling**

De overheid biedt aan (groepen) burgers binnen de door de overheid gestelde kaders de ruimte om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen in het oprichten en in instandhouden van bijzondere scholen. Deze mogelijkheid vraagt betrokkenen hun mensvisie en hun perceptie op de werkelijkheid, op gedrag en op samenleven te expliciteren. Het openbaar onderwijs heeft ook levensbeschouwelijke uitgangspunten, al zijn die niet altijd geëxpliciteerd. Het voorgaande is dan ook de dragende gedachte die wordt gehanteerd wanneer hieronder de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren worden gezien. Achtereenvolgens

---

<sup>210</sup> Het eerste Hoofdbestuur bestond uit ds. G.H. Kersten (voorzitter), A. Westrate (secretaris), ds. W. den Hengst, ds. R. Kok, ds. J.R. van Oordt, L. Hoekman, ds. J. van der Vegt (penningmeester) en ds. H. Kieviet.

<sup>211</sup> Zie noot 202.

volgt de visie van de SGP op de verantwoordelijkheid en de daarbijbehorende taken van ouders (paragraaf 5.3.1), school (paragraaf 5.3.2), kerk (paragraaf 5.3.3) en overheid (paragraaf 5.3.4).

### 5.3.1 Ouders

Op de principiële vraag wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de opvoeding van de kinderen, is het (bijbelse) antwoord: de ouders. De ouders dragen de eindverantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen. Ze hebben vanwege die verantwoordelijkheid initiatieven genomen tot het oprichten van scholen waaraan ze hun kinderen toevertrouwen en dienen daar hun consequenties uit te trekken. Het kabinet is dezelfde mening toegedaan.<sup>212</sup>

Overigens heeft de grondwetgever er destijds niet voor gekozen om de ouders rechtstreeks als dragers of mededragers van de onderwijsvrijheid aan te merken. Men zou kunnen spreken van de verenigde ouders in het bestuur als bevoegd gezag of als dragers van de vrijheid van onderwijs. In de lijn van verantwoordelijkheden komen de ouders dan ook op de eerste plaats.

Wel is in de wetgeving en in internationale verdragen, alsmede de Europese Grondwet, het primaat van ouders vastgelegd bij de opvoeding en de keuze van het onderwijs voor hun kinderen. Deze vrijheid van richting én inrichting is bedoeld om ouders in staat te stellen een school voor hun kinderen te kiezen die aansluit bij hun voorkeuren. Het is mede hun verantwoordelijkheid toe te zien op de formele grondslag van de school, als de wijze waarop de levensbeschouwelijke en pedagogische identiteit van de school in de dagelijkse praktijk gestalte krijgt, bijvoorbeeld in schoolklimaat en gedragsregels.<sup>213</sup>

De verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan hun kind(eren) verplicht ouders om zorgvuldig een school te zoeken waar de opvoeding en vorming in het verlengde liggen van het gezin. Ze zoeken een school waar invulling wordt gegeven aan de identiteit op een wijze die aansluit

---

<sup>212</sup> Kabinetsreactie op WRR-rapport *Waarden, normen op last van het gedrag*, Den Haag, 5 maart 2004, passim.

<sup>213</sup> T. Netelenbos, *De identiteit van de school in een pluriforme samenleving*, Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag, 1997, passim.

bij hun levensbeschouwelijke en pedagogische opvattingen. Het vertrouwen in de school neemt hun eindverantwoordelijkheid niet weg, want die kunnen ze niet aan de school overdragen. Dit houdt in dat ouders in feite verplicht zijn om zorgvuldig de school te volgen en hun betrokkenheid te tonen, teneinde te kunnen vaststellen of de school metterdaad biedt wat verwacht mocht worden.

Aan de andere kant vergt hun verantwoordelijkheid dat ze van de school vragen daartoe mogelijkheden te bieden. Vanuit de grondgedachte dat de opvoeding op school een eenheid dient te vormen met die van de ouders, is betrokkenheid van ouders essentieel én moet daaraan op velerlei wijze gestalte worden gegeven. Voor daadwerkelijke invloed en betrokkenheid van ouders bij de school kan de invalshoek van de rechtspersoon worden gekozen. Wanneer ouders geen lid kunnen zijn van de schoolvereniging, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van de verenigingsvorm, dan zullen andere wegen moeten worden gezocht, bijvoorbeeld in de sfeer van overleg en maatschappelijke verantwoording.

De ouders zijn mede verantwoordelijk voor het ontstaan van een opvoedingsgemeenschap, die vorm krijgt als ouders hun pedagogische verantwoordelijkheid behartigen, in samenwerking met instituten die vanuit een zelfde geloofsgemeenschap leven. Vroeger vielen die gemeenschappen samen met de befaamde zuilen. Binnen de zuilen werd gelijk gedacht over de waarde, noodzaak en uitwerking van het onderwijs. Men hoorde samen ergens bij. In dit verband kan men grote vragen stellen bij de neiging van de politiek om school, ouders en bestuur soms min of meer tegen elkaar uit te spelen. Ze horen immers op voorhand al bij elkaar in de - misschien te onzichtbaar geworden - opvoedingsgemeenschap die ze vormen.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de ouders om de identiteit van de school in de praktijk positief-kritisch te volgen. Ouders hebben de plicht om daar alert op te zijn en zijn daarop ook aanspreekbaar, omdat beiden dezelfde grondslag voorstaan. Het is een gegeven dat de identiteit van sommige scholen alleen nog maar door het bestuur en in veel mindere mate door de ouders wordt gedragen, het zogeheten kleurverschieten. Het is echter niet de verantwoordelijkheid van de wetgever om koste wat kost de huidige status quo van zo'n school te

verdedigen noch om daar verandering in aan te brengen. Die discussie is een verantwoordelijkheid van de betreffende ouders en de school. Volledige vrijheid voor kleurverschieten op initiatief van de ouders/cliënten levert echter alleen maar verwarring op. Bij kleurverschieten tegen de zin van het bestuur, dreigt het risico van een machtsvacuum. En sowieso is het niet goed voor ons onderwijsbestel als de overheid zich daarin mengt.

## **OUDERS**<sup>214</sup>

Verantwoordelijkheden:

- Het is de plicht van de ouders de kinderen onderwijs (te doen) geven, zodat ze hun roeping in dit leven kunnen vervullen.
- De verantwoordelijkheid hun kinderen op te voeden en te onderwijzen in overeenstemming met hun godsdienst en levensbeschouwing.

Taken:

- Het oprichten en instandhouden van scholen.
- Het tonen van betrokkenheid bij de school.
- Het helpen invullen van het pedagogisch klimaat.

### **5.3.2 School**

Ouders kunnen de verantwoordelijkheid voor opvoeding en onderwijs niet alleen uitvoeren. De school is medeopvoeder. Dat stelt des te meer eisen aan de identiteit en de kwaliteit van de school.<sup>215</sup> In het opvoedingsproces worden kinderen vanuit de overzichtelijkheid van de eigen omgeving naar een volwassen deelname aan de samenleving geleid. Dat houdt in dat ook de samenleving meespreekt in opvoeding en vorming. Maar de samenleving, of de staat als haar vertegenwoordiger, kan niet zelf de opvoeding verzorgen. De geschiedenis heeft overigens laten zien hoe ongewenst het is dat een

<sup>214</sup> De opsomming is indicatief en niet limitatief.

<sup>215</sup> In de volgende studies is ten aanzien van het reformatorisch onderwijs voorwerk verricht: D.Vogelaar en C. Bregman, *Mens- en kindbeeld in bijbels-reformatorische zinnen*, H.I.Ambacht 1983; D.Vogelaar en C. Bregman, *School, maatschappij en cultuur in Bijbels licht*, H.I.Ambacht 1984; C. Bregman en I.A. Kole (red), *Visie op het onderwijs. Contouren van een gereformeerde beschouwing van de school*, Kampen 1981; C. Bregman en I.A. Kole (red), *Visie op het onderwijs. Contouren van een gereformeerde beschouwing van de school nader ingevuld*, Kampen 1987.



zien hoe ongewenst het is dat een staat als het ware zelf voor de klas staat.

Lettend op de levensverbanden waarbinnen kinderen opgroeien, behoort het tot de verantwoordelijkheid van de school kinderen onderwijs te geven binnen een omgeving, waarin ze zich qua levenssfeer thuis kunnen voelen. Het is niet alleen de man of de vrouw voor de klas, het leerstofaanbod, maar ook de onderwijsomgeving die bijdraagt aan het verantwoord opvoeden en onderwijzen. Het is de verantwoordelijkheid van de school daarop toe te zien. Er dient immers sprake te zijn van een verantwoord en veilig pedagogisch klimaat, van waaruit het kind zich kan ontwikkelen tot volwassene en zich kan voorbereiden op een plaats in de maatschappij.

De school is dan ook primair verantwoordelijk voor het bijbrengen van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden teneinde mede de attitude van jongeren te vormen. De grote betekenis die binnen het onderwijs gehecht wordt aan de grondslag en de vormende waarde van de school, bevestigt dat de school een onderwijs- en opvoedingsinstituut is en daarop mag worden aangesproken.

De school is ook verantwoordelijk voor de overdracht van kennis, maar kennis mag niet op zichzelf staan en vraagt erom toepassingsgericht en vaardigheidsgericht te zijn. Het belang van een goede maatschappelijke voorbereiding, waarbij respect voor de medemens ook op de scholen een punt van aandacht moet zijn, is evident.

De school is verantwoordelijk voor haar maatschappelijke opdracht. Kwalitatief onderwijs is immers een publiek belang. Ouders, leerkrachten, jongeren en de samenleving verlangen eigentijds onderwijs. Dan gaat het over herkenbaar en betekenisvol onderwijs dat eisen stelt, kwaliteit levert, prikkelt en uitdaagt. Van het onderwijs wordt verlangd dat het is toegespitst op de kennisbehoefte en de capaciteiten van de onderwijsconsumenten. Scholen dienen in te spelen en de ruimte te krijgen om op die ontwikkelingen in te spelen teneinde hun maatschappelijke taken te kunnen blijven vervullen. Goed onderwijs dient kinderen dan ook kansen te bieden om hun talenten te ontplooiën met inachtneming van hun individuele capaciteiten. Aan de andere kant is de

school niet verantwoordelijk voor het oplossen van alle maatschappelijke problemen.

Bij dit alles behoort het verantwoorden van het gevoerde beleid. Leerlingen en hun ouders, studenten, leerkrachten, bedrijven en andere organisaties in de maatschappelijke omgeving moeten onderwijsinstellingen kunnen aanspreken op de kwaliteit van het onderwijs dat zij leveren. Dit vergt sterke, zelfbewuste en innovatieve instellingen, die autonoom beschikken over eigen middelen en verantwoordelijkheden, maar die van de overheid de ruimte krijgen om hun innovatieve vermogen optimaal te benutten. Dergelijke instellingen zijn alert op ontwikkelingen in de maatschappij, nemen een centrale plaats in de samenleving in en functioneren als een spin in het web van hun maatschappelijke en levensbeschouwelijke omgeving. Bij de zorgplicht hoort terecht een verantwoordingsplicht.

### **SCHOLEN**<sup>216</sup>

Verantwoordelijkheden:

- Het geven van onderwijs overeenkomstig de grondslag van de school.
- Het mede vormen van leerlingen overeenkomstig grondslag en doelstelling.
- Het geven van deugdelijk onderwijs.
- Het publiek verantwoorden van het gevoerde beleid
- Het verantwoorden van haar maatschappelijke opdracht.

Taken:

- Het uitvoeren van het vastgestelde onderwijsbeleid.
- Het voeren van een benoemings-, personeels- en toelatingsbeleid.
- Het bijdragen aan verantwoorde maatschappelijke participatie.

#### **5.3.3 Kerk**

Kerken hebben aan de wieg gestaan van vele vitale maatschappelijke instellingen, ook aan die van scholen. Voor de kerk van de Reformatie was het eigenlijk vanzelfsprekend dat ze zich met onderwijs inliet, omdat scholing en vorming van belang zijn voor het kind zelf en voor de

---

<sup>216</sup> De opsomming is indicatief en niet limitatief.

kerk. In principe gold dat ook voor de Rooms-Katholieke Kerk. Het kan en mag de kerk immers niet onverschillig zijn waarin de kinderen (van de gemeente) onderwijs krijgen, want het karakter van een school wordt mede bepaald door de band tussen kerk, school en gezin.

Tegen die achtergrond dient ook artikel 21 van de Dordtse Kerkorde<sup>217</sup> te worden gelezen. Dit artikel heeft betrekking op de kerkelijke zorg voor de scholen, terwijl de kerk geen beheer over de scholen had, omdat die in de meeste gevallen van de overheid uitgingen. Toch zijn er kerken geweest die zelf scholen hebben gesticht. Lettend op de taak en de plaats van de kerk is het niet de verantwoordelijkheid van de kerk om scholen te stichten of in stand te houden, maar wel om een grote mate van betrokkenheid te tonen. De kerk kan het tot haar verantwoordelijkheid rekenen leden van de kerkenraad zitting te laten nemen in het bestuur van een schoolvereniging. Veelal wordt deze participatie in statuten vastgelegd. Erkend moet worden dat het lidmaatschap van een schoolbestuur geen sinecure is, veel tijd kost en professionaliteit vraagt, zeker wanneer het gaat over deregulering en autonomievergroting. Scholen worden steeds meer gerund als waren zij een bedrijf.

De betrokkenheid van de kerkenraad is het sterkst wanneer er een directe relatie is tussen een plaatselijke kerk en één of meer scholen. Zo rekenden sommige kerkenraden het tot hun verantwoordelijkheid de zogenoemde kerkenraadscholen te stichten. De kerkenraad van de desbetreffende gemeente is dan tevens schoolbestuur. Een plaatselijke kerkelijke gemeente kan ook zelfstandige onderdelen, een school bijvoorbeeld, oprichten die een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten. Dit vereist veelal een kerkelijk statuut waarin tot het instellen van een zelfstandig onderdeel wordt overgegaan. Het is tevens noodzakelijk dat de organisatie van het onderdeel tot de plaatselijke gemeente behoort. Dat houdt in dat de school onderworpen is aan de regels van het kerkelijk recht. Dit betekent onder meer dat de ambtsdragers zeggenschap hebben in de organisatie.

---

<sup>217</sup> De Dordtse Kerkorde omvat algemene bepalingen die door de Synode van Dordrecht (1618-1619) zijn vastgesteld om een goede gang van zaken in het kerkelijk leven te bevorderen. Verschillende synodes voorafgaand aan 'Dordt' hadden zich vanaf 1574 hier reeds mee beziggehouden. Na 'Dordt' is de kerkorde het statuut gebleven voor de kerk in Nederland tot 1816, toen de Hervormde Kerk een Algemeen Reglement kreeg. De Dordtse Kerkorde heeft met de Afscheiding zijn huidige vorm gekregen.

In het christelijk onderwijs is sprake van de trits gezin-school-kerk vanuit de overtuiging het onderwijs te plaatsen in de continuïteit van de opvoeding. Het is geen taak van de kerk om scholen te stichten, maar onderwijs is wel een duidelijke zorg van de kerk, ook al gaat de school niet uit van de kerk. Het is dan ook juist wanneer in de kerk voorbede plaatsvindt voor school en overheid. Kerken kunnen hun betrokkenheid tonen door daadwerkelijk betrokkenheid te tonen bij het schoolleven, bijvoorbeeld door deel te nemen aan bijeenkomsten waarin scholen hun jaarverslagen en andere beleidsstukken presenteren.

Het is ook de profetische taak van de kerk de overheid aan te spreken op ontwikkelingen die naar haar oordeel bijstelling behoeven. Een goed voorbeeld hiervan is het schrijven van een aantal kerken van gereformeerde signatuur naar aanleiding van het standpunt van het kabinet op het WRR-rapport over waarden en normen. Die kerken hebben gepleit voor een herstel van waarden en normen volgens het veilig richtsnoer van de Bijbel en de overheid daarop aangesproken.<sup>218</sup>

### **KERK**<sup>219</sup>

Verantwoordelijkheden:

- Het toezien op de identiteit van de school.
- Het doen van voorbede.
- Het tonen van betrokkenheid bij de school.

Taken:

- De ouders oproepen hun verantwoordelijkheid te nemen.
- Het op haar eigen wijze kennis nemen van jaarverslagen en dergelijke.

#### **5.3.4 Overheid**

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid te zorgen dat er voldoende scholen zijn, in een onderwijsstructuur waarin alle leerlingen onderwijs ontvangen overeenkomstig hun talenten en capaciteiten binnen de grondwettelijke kaders van de vrijheid van onderwijs, als ook voor een bijbels verantwoorde invulling ervan. De intentie waarmee aan

---

<sup>218</sup> W. Silfhout (red.), Reactie op kabinetsstandpunt op *Waarden, normen en de last van het gedrag*, 30 maart 2004.

<sup>219</sup> De opsomming is indicatief en niet limitatief.

deze vrijheid vulling wordt gegeven, dient ingebed te zijn in het besef van verantwoordelijkheid van eigen doen en laten, van verantwoordelijkheid voor God en tegenover God en de medemens. De SGP ziet het als een groot goed, wanneer de overheid in haar bewakende en faciliterende rol de scholen informeert over de waarde van de Tien Geboden voor overheid en onderdaan, burger en samenleving.

Het is een verantwoordelijkheid van de overheid om in het belang van de leerlingen en de samenleving toezicht te houden op de deugdelijkheid van het onderwijs. Voor het duale bestel betekent dit dat bijzondere scholen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en de deugdelijkheid van het onderwijs.

Het is de verantwoordelijkheid van de overheid er op toe te zien dat het onderwijs van de 21<sup>ste</sup> eeuw een zo goed mogelijke bijdrage levert aan de toerusting van burgers voor de kennissamenleving en voor de arbeidsmarkt door zeer alert te zijn op het voorkomen van achterstanden en sociale uitsluiting.<sup>220</sup> Het gaat dus om gelijke kansen, variëteit en kwaliteit. Tegelijkertijd past de opmerking dat de zorg van de overheid voor het onderwijs zo aanhoudend kan zijn, dat deze als bedreigend kan worden ervaren.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid er op toe te zien dat de scholen hun levensbeschouwelijke identiteit waar maken. Dit is inherent aan vrijheid van onderwijs. Het is opvallend dat het christelijk onderwijs aantrekkelijk blijft. Dat kan ingegeven zijn door de keus voor kwalitatief onderwijs, het algemeen waarden- en normen patroon, maar evenzeer voor de levensbeschouwelijke inhoud van het onderwijs.

---

<sup>220</sup> Zie: Sociaal Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag, 2004.

## OVERHEID<sup>221</sup>

Verantwoordelijkheden:

- De aanhoudende zorg voor het onderwijs.
- Het ruimte bieden aan de verschillende levensovertuigingen.
- Het instandhouden van het onderwijsbestel.
- Het bewaken van de toegankelijkheid van het onderwijs.

Taken:

- Een kaderstellende taak.
- Een adequate planningsprocedure.
- Het handhaven van gelijke berechtiging.
- Toezicht houden.

### 5.4 SGP-visie op rol van de overheid in veranderende context

#### 5.4.1 Algemeen

Het gaat in deze paragraaf over de rol van de overheid in rapport met de tijd. Er wordt nagegaan wat de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen betekenen door een toespitsing naar grondwettelijke ankerpunten. Na een korte typering van het verschijnsel wordt de visie van de SGP verwoord.

#### 5.4.2 Veranderende rol van de overheid

Er doet zich de laatste decennia een wereldwijde verandering voor in de opvattingen over onderwijs. In groot verband gezien heeft dat te maken met de zich snel ontwikkelende kennissamenleving in de context van allerlei technologische ontwikkelingen, de digitale revolutie, de globalisering van de economie en de multiculturele samenleving die overall om ons heen ontstaat. Dan zijn enkele belangrijke beïnvloedende factoren voor de veranderende rol van de overheid.

In de visie van de SGP vragen de maatschappelijke veranderingen een adequaat antwoord van de scholen. De instellingen zullen in belangrijke mate in staat moeten zijn zelf inhoud te geven aan de maatschappelijke

---

<sup>221</sup> De opsomming is indicatief en niet limitatief.

functie van het onderwijs. Daarvoor is het nodig dat er een breed gedragen visie ontstaat over wat er van onderwijsinstellingen mag worden verwacht. Deze algemeen aanvaarde maatschappelijke eisen aan het onderwijs moeten voldoen aan de eisen van behoorlijk bestuur en aan beginselen van behoorlijk onderwijs. Wanneer instellingen zelf in staat zijn onderwijs te verzorgen dat aan die eisen voldoet, kunnen overheidsvoorschriften ten aanzien van inhoud en vorm van het onderwijs op een veel globaler niveau worden verwoord dan nu soms nog gebeurt.

De overheid zal minder het proces voor de inrichting van het onderwijs mogen aangeven, want naar de toekomst toe zullen scholen zelf meer dan ooit de verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling van het onderwijs. Onderwijsinstellingen zullen worden beoordeeld of ze hun maatschappelijke opdracht waar maken. Deze ontwikkeling past in de vergroting van de autonomie van de scholen.

Tegen deze achtergrond zal ook de rol van het toezicht zich ontwikkelen van toezicht op naleving van centraal voorgeschreven regels naar toezicht op door instellingen geleverde kwaliteit. Elke school dient ten behoeve van het toezicht over een vastgesteld toezichtkader te beschikken, wat als basis dient ten behoeve van de inspectie, die de vraag moet beantwoorden of onderwijsinstellingen voldoen aan wat de samenleving van ze vraagt.

De overheid heeft volgens de SGP tot taak randvoorwaarden en waarborgen te bieden om onderwijsinstellingen en leerkrachten optimaal te kunnen toerusten en het terrein waarin onderwijsinstellingen opereren te ordenen. Die ordening vergt een evenwichtig stelsel van *'checks and balances'*. Daarvan is sprake indien onderwijsinstellingen de mogelijkheid hebben om creatief met hun beleidsruimte om te gaan en indien leerlingen, ouders, studenten, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties onderwijsinstellingen effectief op hun verantwoordelijkheid aan kunnen spreken. Ze zullen daarentegen afgerekend worden op hun daden via de meervoudige publieke verantwoording.

Goed onderwijs vraagt niet alleen een actieve maar ook een terughoudende overheid. Teneinde onderwijsinstellingen meer dan thans in staat te stellen hun verantwoordelijkheden waar te maken, moet ook de rol

van de overheid veranderen. Deze moet verantwoordelijkheden leggen waar ze horen, namelijk bij de scholen, die zich verantwoorden voor het gevoerde beleid naar de overheid, de maatschappij en andere betrokkenen. De nieuwe overheid is een afgeslankte overheid.

### **5.4.3 Godsdienst en levensbeschouwing als ordenend principe**

Ons onderwijs is verankerd in het verzuilde onderwijsbestel, waarin de verschillende denominaties een plaats hebben gekregen. Ondanks het proces van ontkerkelijking en secularisatie heeft het verzuilde onderwijsbestel zich gehandhaafd. De praktijk is dat ouders zich bij de schoolkeus niet alleen laten leiden door godsdienstige motieven. Levensbeschouwelijk gezien is er sprake van pluriformiteit. Veel scholen herbergen een pluriforme leerlingpopulatie en een zelfde pluriformiteit is waarneembaar bij het lerarencorps. De komst van veel migranten, met een eigen levensovertuiging, legt extra druk op de relatie tussen de school aan de ene kant en godsdienst en levensbeschouwing aan de andere kant. Een gevolg hiervan is de discussie over integratie en segregatie in het onderwijs.

De vraag op welke wijze de scholen levensbeschouwelijke vorming verstrekken, komt dan ook nadrukkelijk op de agenda van de school. Dat geldt zowel voor scholen met een uniforme als met een pluriforme leerlingpopulatie. Ze staan beiden voor de vraag op welke wijze ze leerlingen levensbeschouwelijk vormen. Overigens geldt dat eveneens voor het openbaar onderwijs.

Genoemde ontwikkelingen plaatsen onderwijsverstrekkers en onderwijsgevers voor de vraag op welke wijze de godsdienstige en levensbeschouwelijke uitgangspunten aansluiting kunnen vinden in de nieuwe maatschappelijke en geestelijke context. De scholen staan dan ook in een nieuw veld van relaties voor een grote opgave. Dat alleen al vraagt om de ontwikkeling van passende pedagogische kaders voor onderwijs en opvoeding. Deze pedagogische kaders zijn direct verbonden met de levensbeschouwing.

De behoefte aan en het belang van een levensbeschouwelijke fundering van het onderwijs bepalen dus in beginsel de legitimatie van de vrijheid van onderwijs. Het (bijzonder) onderwijs mag overigens niet achter de ontwikkelingen aanlopen. Naarmate het traditioneel protestants-



christelijk onderwijs, het rooms-katholiek onderwijs en de pedagogische richtingen aan legitimatie verliezen, naar die mate verzwakt ook de legitimatie van de vrijheid van onderwijs. Dat geldt ten principale ook voor het openbaar onderwijs, dat eveneens lijdt onder een verlies aan herkenbare identiteit.

Er dient sprake te zijn van een sterke waardengebonden invulling van het onderwijs. Waar sprake is van met mens- en wereldbeschouwing verbonden voorkeuren voor eigen onderwijsstromen, biedt het concept 'verzuiling' nog steeds mogelijkheden. De onderscheiden denominatieve stromingen van het bijzonder onderwijs dienen bij te dragen aan het oplossen van vraagstukken, waar behalve de samenleving ook het onderwijs als geheel mee kampt. Ze dienen dat tot hun verantwoordelijkheid te rekenen.

Het is daarom van belang de vraag onder ogen te zien of de levensbeschouwelijke uitwerking in het onderwijs voldoende verscheiden is om de eigen schoolstichting en richting te rechtvaardigen. De legitimatie ligt in de concretisering van godsdienst en levensbeschouwing als ordenend principe voor het onderwijs als geheel. De vrijheid van onderwijs vereist niet alleen inhoudelijk onderscheiden stromingen die bezieling kunnen geven aan visies op het onderwijs, maar ook het kwalitatief functioneren van de scholen om daardoor een tegenwicht te kunnen bieden aan de druk van de overheid.<sup>222</sup>

Het onderwijs van de 21<sup>ste</sup> eeuw speelt in op de maatschappelijke diversiteit. Het probeert recht te doen aan verschillen in opvattingen over onderwijs, aan capaciteiten, aan verschillen in individuele voorkeuren en interesses en aan culturele verschillen. Godsdienst en levensbeschouwing zijn het ordenende principe voor het onderwijs en tevens de intrinsieke kracht ervan. Direct verbonden met de levensovertuiging is het pedagogisch klimaat en de visie op leren.

De essentie dat godsdienst en levensbeschouwing het ordenende principe voor het onderwijs en onderwijsbestel zijn - met alle daaraan verbonden indirecte gevolgen - staat nog steeds recht overeind, omdat het

---

<sup>222</sup> Zie: Commissie Toekomst Bijzonder Onderwijs (Commissie Donner), *Vrijheid, Verandering en Verscheidenheid*, Den Haag, 2000, passim.

tot de kern van de vrijheid van onderwijs behoort en past in onze tijd. Het onderwijsartikel in de Europese Grondwet hanteert hetzelfde vertrekpunt. Kern van dit artikel is dat de overheid recht moet doen overeenkomstig de godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuiging van de onderwijsvragers.

#### **5.4.4 Maatschappelijke opdracht van de school**

##### *5.4.4.1 Algemeen*

In de afgelopen jaren is de samenleving geconfronteerd met vraagstukken die samenhangen met sociale cohesie, integratie en burgerschap. Deze ontwikkelingen plaatsen de scholen voor nieuwe opdrachten om haar maatschappelijke opdracht te vervullen.

In de visie van de SGP vraagt de maatschappelijke opdracht van de school een schoolspecifieke benadering, al naar gelang de omgeving die in het overleg is betrokken. Vanuit een eigen visie bepaalt de school wat de leerlingen, gedifferentieerd naar behoeften, aan zorg nodig hebben, zoekt ze de juiste aanbieders er bij en spreekt hen aan op hun expertise en verantwoordelijkheid. De school is niet de enige actor. Een eenzijdig appèl op de scholen is dan ook niet juist, want ook andere actoren in de samenleving zijn verantwoordelijk. Het is teveel van de school gevraagd eenzijdig haar maatschappelijke opdracht te definiëren.

Het uitgangspunt kan niet zijn dat de maatschappelijke taak van de school alleen bestaat uit het opvangen van probleemkinderen. De focus is dan te eenzijdig gericht op de zorgvoorzieningen rondom de school. Ook het bieden van maatschappelijke stages kan worden gezien als een manier waarop de school op het terrein van burgerschap vorm kan geven aan haar maatschappelijke opdracht.

##### *5.4.4.2 Onderwijsachterstanden*

De feitelijke situatie is dat sommige wijken en steden zeer eenzijdig zijn samengesteld. Dat heeft geleid tot de zogeheten ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen. De ontwikkeling van ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen, in samenhang met de sluiting van ‘zwarte’ scholen als gevolg van teruglopende leerlingbestanden en lerarentekorten, heeft gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat vergroot de ongelijkheid van kansen op goed onderwijs en bevordert de segregatie.

Scholen met onderwijsachterstandproblemen komen verspreid over Nederland voor. Veel allochtone scholieren in de steden kampen met onderwijsachterstanden. De scholen met (vrijwel) alleen allochtone leerlingen bevinden zich voornamelijk in de grote steden, omdat veel allochtonen zich daar hebben gevestigd. Bovendien concentreren deze allochtone groepen zich meestal in bepaalde wijken.

Concentratie van leerlingen met achterstanden kan een negatief effect hebben op de kansen van deze leerlingen en versterken bovendien de kans dat jongeren zich van de school afkeren, uitvallen en ontsporen. Langdurige werkloosheid, sociale desintegratie en criminaliteit kunnen eruit voortvloeien. Daar staat tegenover dat concentratie van allochtone leerlingen ook positieve effecten kan hebben in het integratieproces.

In die visie van de SGP zijn scholen in belangrijke mate verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid, want onderwijs levert immers op verschillende manieren een belangrijke bijdrage aan de gehele samenleving. Mitsdien ligt er dan ook een taak voor het bestrijden van de onderwijsachterstanden, die zich steeds manifesteren en pluriformer voordoen. Scholen die met bovenmatige onderwijsachterstandproblemen kampen, verdienen in de visie van de SGP meer financiële armslag te krijgen.

Onderwijsachterstanden op kennisniveau belemmeren het meekomen in de samenleving. Er is niet alleen sprake van onderwijsachterstanden bij allochtonen, maar ook bij autochtonen. De gemeenten hebben een belangrijke rol op het gebied van het jeugdbeleid, de voor- en vroegschoolse educatie, alsmede het opzetten van schakelklassen voor kinderen met een te grote taalachterstand.

Het ligt voor de hand scholen hiervoor te benaderen. De scholen zijn de eerst verantwoordelijken voor de kwaliteit van het onderwijs en leggen hiervan verantwoording af. Deze verantwoording aan het rijk over de mate waarin de achterstanden zijn verminderd, zoals taalachterstand, het versterken van sociale competentie, remedial teaching in brede zin en uitvoering van de voor- en vroegschoolse educatie, vindt achteraf plaats door jaarlijkse rapportages.

Omdat het wegwerken van onderwijsachterstanden primair een taak is van scholen, hebben ze volgens de SGP extra middelen nodig voor schakelklassen, omdat het concept van dergelijke klassen een bijdrage kan leveren aan het bestrijden van achterstanden. Om die taak adequaat waar te kunnen maken, dienen de financiële middelen voor de bestrijding van achterstanden en de uitbreiding van de mogelijkheden voor schakelklassen naar de scholen te worden overgeheveld. Voordelen zijn minder bureaucratie, meer doelmatigheid en meer bereiken met minder geld. Maar voordat de maatregelen de scholen bereiken, dient er besef te zijn voor het feit dat er meer doelmatig en kindgericht kan worden gewerkt met het beschikbare budget.

Het geld dat scholen krijgen voor de aanpak van onderwijsachterstanden, moet worden gebaseerd op de feitelijke achterstand van een kind. Er dient niet naar de etnische afkomst van het kind gekeken te worden. De leerling staat centraal en dat betekent dat bij ieder beleidsonderwerp aandacht moet worden geschonken aan het effect op de mogelijkheden en prestaties van de leerlingen.

Geheel in de lijn van de decentralisatie van overheidstaken is de invulling van het achterstandenbeleid toevertrouwd aan de gemeenten. Een complicatie hierbij is dat er verschillende geldstromen zijn: via welzijn en via onderwijs. Een verdere complicatie is dat sommige middelen direct aan de scholen worden uitgekeerd (gewichteregeling) en andere, niet geoormerkt, aan de gemeenten (bijvoorbeeld huisvesting po en vo). In het wettelijk voorgeschreven 'lokaal, op overeenstemming gericht overleg' moeten de gemeente en de scholen afspraken maken over achterstandsbestrijding (verdeling van middelen en van leerlingen) en over huisvesting. In het parlementair overleg hierover, juni 2004, is opgemerkt dat nu een en hetzelfde overlegorgaan zich bezighoudt met zowel de spreiding van achterstandsleerlingen als met de huisvesting, en dat hierbij zorgvuldig moet worden omgegaan met de vrijheid van onderwijs.

#### *5.4.4.3 Integratie/segregatie*

De discussie over het slagen of mislukken van integratie en/of segregatie toont aan dat er sprake is van een probleem in bepaalde steden en wijken. De teneur lijkt dat het mislukken van de integratie is af te wentelen op het bijzonder onderwijs als de hoofdschuldige. Dit strijdt met

de feiten. De SGP accepteert de levensbeschouwelijke segregatie, want scholen dienen zoveel mogelijk een afspiegeling te zijn van hun levensbeschouwelijke achterban. Er dient geen verplichting te komen voor middelgrote en grote gemeenten om in samenwerking met alle scholen jaarlijks een plan op te stellen om segregatie tegen te gaan. Het is aan de scholen hoe zij dit doen. De geschiedenis heeft aangetoond dat de vrijheid van onderwijs nog nooit heeft geleid tot desintegratie. Het bijzonder onderwijs heeft zich niet aan zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid onttrokken, integendeel.<sup>223</sup> Het bijzonder onderwijs heeft bijgedragen aan de emancipatie van verschillende bevolkingsgroepen in de samenleving.

Daar komt bij dat de vraag gerechtvaardigd is of men moet integreren in de samenleving. In de visie van de SGP is het van groot belang in de samenleving te participeren en de leerlingen daarop voor te bereiden. Daarmee is niet gezegd dat er sprake is van assimilatie. De scholen met een sterke levensbeschouwelijke identiteit staan steviger in het proces van integratie. Juist het streven naar integratie vanuit een sterke levensbeschouwelijke identiteit, maakt het proces van bewustwording groter waarbinnen een constructieve houding naar de samenleving kan worden ingenomen. Zij nemen op basis van hun levensbeschouwelijke identiteit actief aan het proces deel, staan niet met de rug naar de samenleving, maar tonen een open houding. Het is aan te bevelen dat leerlingen van verschillende levensbeschouwelijke richtingen elkaar ontmoeten via door de scholen opgezette programma's.

Een zelfde situatie kan zich bij andere denominaties voordoen. Zo zijn er ook islamitische scholen ontstaan. Meer in het algemeen spreekt men over zogenoemde 'zwarte' scholen. Naar de opvatting van de SGP zijn 'zwarte' scholen onontkoombaar, omdat de ouders intensief gebruik maken van hun keuzerecht. De overheid is gerechtigd juist deze scholen te benaderen met de vraag op welke wijze zij de integratie van hun leerlingen in onze samenleving willen bevorderen. De overheid is ook gerechtigd controle uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs en te beoordelen op welke wijze de leerlingen worden voorbereid op de Nederlandse samenleving met haar waarden en normen.

---

<sup>223</sup> P. Boekholt, 'Vrijheid van onderwijs heeft nog nooit geleid tot desintegratie', *Historisch Nieuwsblad*, maart 2004, p. 40-41.

De voortschrijdende tweedeling in ‘witte’ en ‘zwarte’ scholen kan de integratie bemoeilijken en belemmerend werken op het verminderen van onderwijsachterstanden. Het idee om het stichten van islamitische en hindoescholen - in het algemeen ‘zwarte’ scholen - te bemoeilijken of zelfs uit te sluiten, is geen oplossing voor het probleem. Bovendien is het in strijd met de vrijheid van richting en onverenigbaar met nationale en internationale anti-discriminatie-normen.

Ruimte geven betekent ook ruimte bieden voor verschillen. Geen school is gelijk en elke school maakt een andere ontwikkeling door. Als de samenstelling van de school te eenzijdig is, kan aan de school worden gevraagd om actief bij te dragen aan de mogelijkheid om de leerlingen in contact te brengen met de samenleving in de breedte.

Wat betreft een gedwongen spreidingbeleid dient de vrijheid van richting van de in relatieve en absolute zin beperkte groep confessionele scholen, die op grond van een consequent en consistent beleid op basis van hun religieuze grondslag (richting) leerlingen weigeren, onverlet te worden gelaten. De overheid tast anders de keuzevrijheid van de ouders ten aanzien van de school enorm aan. Bovendien waarborgt de vrijheid van inrichting de pedagogische en organisatorische autonomie van de school. Wanneer er sprake is van een consistent en consequent, op de richting gebaseerd toelatingsbeleid, heeft de wetgever geen gronden om door middel van dwingende maatregelen in te grijpen. De SGP vindt bovendien dat ook op lokaal niveau deze discussies niet moeten worden geëntameerd.

#### *5.4.4.4 Burgerschap*

Het kabinet verstaat onder goed burgerschap de bereidheid en het vermogen onderdeel uit te maken van de gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Termen als ‘een goed burger zijn’, ‘ingeburgerd zijn’, ‘je burgerplicht doen’, ‘burgerzin’, enzovoorts verwijzen naar deze betekenis van burgerschap. Deze vorm van burgerschap heeft vooral te maken met het kunnen en willen participeren in de Nederlandse samenleving.

Het onderwijs is een belangrijke plaats voor het doorgeven van Nederlandse waarden en normen. In de multiculturele samenleving moeten zowel autochtone als allochtone jongeren samen leren leven. Er komt

dan ook meer aandacht voor burgerschap in het onderwijs door de zogeheten kerndoelen aan te passen.<sup>224</sup> Het gaat niet om een apart vak burgerschap, maar aan het opnemen ervan in het reguliere lesprogramma. De school zelf bepaalt overigens of burgerschap een apart vak wordt of onderdeel van al bestaande vakken.

In de visie van de SGP hebben de scholen een taak in de opvoeding tot goed burgerschap. De overheid is gerechtigd te zeggen wat ze van de scholen verwacht. Aan de andere kant is het niet juist dat van bovenaf alles wordt geregeld. De scholen dienen aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheid. Ook de ouders dienen aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheid. Voorkomen moet worden dat er een doelcriterium komt, teneinde niet al te zeer op gespannen voet te staan met de vrijheid van richting. Deze bepaling dient geen zwaar aangezet doelcriterium te zijn, omdat het niet eenvoudig zal zijn dit te realiseren zonder in strijd te komen met de vrijheid van richting. Deze vrijheid houdt in dat groeperingen het recht hebben om aan hun onderwijs een eigen mensbeeld ten grondslag te leggen. De rol van de inspectie zou dan zijn, er toezicht op te houden dat de school in het onderwijs bij het onderwerp burgerschap ernst maakt met haar eigen doelstellingen. De waarde van levensbeschouwelijk onderwijs dat haar identiteit waar maakt, is daarentegen groot.

#### **5.4.5 Grondwettelijke ankerpunten**

##### *5.4.5.1 Algemeen*

De confessionele partijen krijgen soms het verwijt door 'het steeds maar herhalen van ouderwetse bezweringsformules de discussie over artikel 23 in de weg te staan' en vrijheid van godsdienst als argument aan te voeren om niet mee te werken aan een grondwetswijziging. Er zijn er die pleiten voor vervanging van vrijheid van godsdienst voor vrijheid van meningsuiting als grondslag.<sup>225</sup> Anderen daarentegen pleiten er voor om een onderwijsartikel als artikel 23 van de Grondwet in het leven te roepen, als het er

---

<sup>224</sup> Het kabinet reageert hiermee op drie adviezen van de Onderwijsraad en een aanbeveling van het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* uit 2003. Het bijbrengen van de algemeen aanvaarde waarden en normen wordt in deze adviezen aanbevolen als onderwijsstaak ter bevordering van de integratie.

<sup>225</sup> P. Zoontjes, *Trouw*, 25 maart 2004.

niet zou zijn.<sup>226</sup> De SGP pleit niet voor handhaven van het bestel alleen vanwege de historische waarde, al erkent ze die zeker, maar vanwege grondwettelijke ankerpunten die recht doen aan het onderwijs in de samenleving. Hieronder wordt nagegaan welke punten in de visie van de SGP in het onderwijsartikel verankerd dienen te zijn.

#### *5.4.5.2 Het duale bestel*

De opvatting wint veld dat het duale bestel thans een aantal problemen oproept. Dan wordt er gewezen op demografische ontwikkelingen, de secularisatie en de tendens naar convergentie van openbaar en bijzonder onderwijs.

Voor de SGP zijn er geen zwaarwegende redenen het duale bestel af te schaffen. Integendeel, het stelsel draagt bij aan de verscheidenheid van aanbod en dus aan keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen. Deze keuzevrijheid van ouders, die ten grondslag ligt aan het bestel, biedt pedagogische, religieuze en culturele minderheden de ruimte om in een seculiere meerderheidscultuur hun specifieke visie en identiteit in eigen instellingen tot uitdrukking te brengen en te beleven. De school is dan een middel om in een pluriforme samenleving een brug te slaan tussen de diverse populaties en naar de samenleving als geheel.

Het bijkomende voordeel is dat het duale bestel door zijn combinatie van publieke taakstelling en variaties in private en publieke organisatievormen een aanzienlijke mate van pluriformiteit, dynamiek en concurrentie mogelijk maakt. Lettend op de ontwikkeling van het bestel is een monostelsel onverenigbaar met de gegroeide situatie. Het staat haaks op de huidige religieuze en culturele pluriformiteit in de maatschappij en is niet te verenigen met de grondrechten.

#### *5.4.5.3 Visie op openbaar onderwijs*

De Grondwet bepaalt dat het onderwijs een voorwerp is van aanhoudende zorg van de regering. Dit betekent dat de zorg voor het onderwijs op het niveau van de rijksoverheid gestalte moet krijgen. Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor de instandhouding van het openbaar basisonderwijs.

---

<sup>226</sup> Dit standpunt neemt (oud-staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) J. Wallage in, *Trouw*, 17 april 2004.



In de visie van de SGP dient er openbaar onderwijs te blijven. Eventuele plannen voor aanpassing van het scholenbestand gelden ook voor de openbare scholen, met dien verstande dat de garantiefunctie van het openbaar onderwijs gehandhaafd blijft. Dat is ook een grondwettelijke waarborg.

Ter wille van bestuurlijke verhoudingen verdient het de voorkeur de openbare school meer op afstand van de gemeente te zetten. De gemeente als regisseur van lokaal onderwijsbeleid in de volle breedte en tegelijk als bevoegd gezag van de openbare school roept spanning op. Teneinde die spanning te verminderen biedt het 'privatiseren' van het openbaar onderwijs een oplossing en bovendien betere mogelijkheden om samenwerking met andere gemeenten te realiseren.

De openbare school kan zich niet langer op de vanouds liberale noties als 'neutraliteit' of 'objectiviteit' beroepen. Daar is ook de openbare school te interreligieus voor geworden. Dat stelt ook openbare scholen voor de opgave zich te bezinnen op de vraag wat de terugkeer van de religie in een multireligieuze en postmoderne samenleving voor hen betekent.<sup>227</sup>

#### 5.4.5.4 *Het bijzonder onderwijs*

Al sinds het begin van 20<sup>ste</sup> eeuw onderscheidt de Nederlandse wet twee categorieën van scholen, namelijk openbare scholen (bestuurd door de overheid) en bijzondere scholen (bestuurd door particuliere stichtingen of verenigingen).

Wat betreft de discussie over artikel 23 van de Grondwet steunt de SGP het kabinet in zijn opvatting dat dit artikel voldoende flexibel en vitaal is om hedendaagse problemen aan te pakken, zodat er geen reden is om dit artikel aan te passen.<sup>228</sup> Het kabinet houdt onverkort vast aan het recht van burgers met een bepaalde levensbeschouwing of godsdienstige overtuiging een nieuwe school te stichten. Sinds het Verdrag

---

<sup>227</sup> J.F.A. Braster, *De identiteit van het openbaar onderwijs*, Groningen, 1996, passim.

<sup>228</sup> De ministerraad heeft op voorstel van minister Van der Hoeven ingestemd met toezending van een brief aan de Tweede Kamer waarin deze maatregelen worden toegelicht. De brief is ook de reactie van het kabinet op drie rapporten van de Onderwijsraad: *Vaste grond onder de voeten* (juli 2002), *Samen leren leven* (december 2002) en het advies *Onderwijs, integratie en burgerschap* (september 2003).

van Maastricht is onderwijsbeleid een bevoegdheid van de Europese Unie. In het Unieverdrag is tevens vastgelegd dat de grondrechten in de nationale grondwetten worden gewaarborgd. Dat onderstreept in de visie van de SGP het grote belang van een duidelijke verankering van ons unieke onderwijsbestel in de Europese Grondwet.

De vrijheid van onderwijs sluit aan bij de aard van het onderwijs. Als gevolg van de invloed van verschijnselen als ontkerkelijking en secularisatie, verloren sommige scholen hun herkenbare identiteit en zijn gaan verwateren of van kleur gaan verschieten. Daar staat tegenover dat de toenemende multiculturele ontwikkelingen de vraag naar levensbeschouwelijk onderwijs versterken. Ook in de samenleving is er meer aandacht voor de religie als zingevingcomponent. De vrijheid van onderwijs - ook de vrijheid van richting - is niet onbegrensd, maar dient uitgeoefend te worden binnen de bandbreedte die de principes van de democratische rechtsstaat, algemene strafrechtelijke en burgerrechtelijke normen. De SGP heeft praktische bezwaren tegen richtingvrije planning. Het is de vraag hoe kan worden voorkomen dat door de stichting van allerlei nieuwe scholen reeds bestaande scholen leeglopen en moeten worden opgeheven. Tevens bestaat het risico dat richtingvrije planning in de huidige situatie wel eens heel anders zou kunnen uitpakken dan aan het begin van deze eeuw. 'In de huidige situatie van multiculturele en etnische pluriformiteit en individualisering kan die wijze van plannen heel andere consequenties hebben dan in het tijdperk van de verzuiling'.<sup>229</sup>

Een andere ontwikkeling op het gebied van de vrijheid van richting is de mogelijkheid tot het oprichten van zogenoemde samenwerkingsscholen. De SGP staat op het standpunt dat artikel 23 van de Grondwet uitgaat van een duaal onderwijsbestel. In die visie is het onderwijs óf openbaar óf bijzonder. Ook voor de voorstanders van de samenwerkingsschool is het duidelijk dat de grondwettelijke kaders op dit punt beginnen te knellen en komt men tot de overtuiging dat hiervoor een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is. De Tweede Kamer heeft de bedoelde Grondwetswijziging inmiddels in eerste lezing aanvaard.<sup>230</sup>

---

<sup>229</sup> Zie: B.P. Vermeulen en F.C.G. Smit, 'De veranderende positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs', in: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 1998 (1), p. 34-35.

<sup>230</sup> De SGP heeft ingestemd met de wijziging ten behoeve van de samenwerkingsschool.

Sinds 1917 bestaat de zogenoemde ‘pacificatie’. Sindsdien geldt de ‘Financiële Gelijkheid’, wat inhoudt dat de kosten van het bijzonder onderwijs door de overheid op dezelfde voet worden vergoed als de kosten van het openbaar onderwijs. Dat is nog steeds zo geregeld. Om de kosten in de hand te houden heeft de overheid de laatste jaren de stichtingsnormen en de opheffingsnormen ver omhoog geschroefd. De vrijheid van onderwijs staat nog steeds overeind, maar binnen de grenzen van het financieel haalbare! Deze ontwikkeling wijst de SGP af, mede vanwege het feit dat de positie van de kleine scholen in de kernen in het geding komt.

Voor de meest relevante vraagstukken - spreidingsbeleid en keuzerecht - geldt dat artikel 23 van de Grondwet de wetgever aanzienlijke vrijheid laat en grondwetswijziging dan ook overbodig maakt. Bovendien voldoet het in artikel 23 van de Grondwet neergelegde onderwijsstelsel aan de vereisten die het internationale recht stelt.

#### *5.4.5.5 Eisen van deugdelijkheid en bekostigingsvoorwaarden*

Scholen dienen kwaliteit te leveren en daarvoor zijn in de wet de eisen van deugdelijkheid geformuleerd. Daarnaast zijn kwaliteitseisen geformuleerd, maar deze staan niet op gelijke hoogte en zijn niet bij wet vastgelegd, omdat kwaliteitsverbetering niet door meer regelgeving kan worden bereikt (zie subparagraaf 5.4.5.6). Tevens speelt in dit kader de kwestie van de bekostiging.

Een maatschappelijk relevant thema betreft het spanningsveld tussen autonomie en regulering, tussen onderwijsvrijheid en eisen van deugdelijkheid. Het is inderdaad een feit dat de laatste jaren de financieel-bestuurlijke autonomie van de scholen is vergroot, terwijl tegelijkertijd sprake is geweest van een toenemende onderwijshoudelijke sturing. Dat kan spanning oproepen, omdat de inhoud juist aan de richting is toegekend. Artikel 23 van de Grondwet gaat uit van het primaat van de formele wetgever. Evenwel zijn en worden regelgevende bevoegdheden met betrekking tot de deugdelijkheid en bekostiging van het onderwijs gedelegeerd aan onder meer de inspectie en het accreditatieorgaan hoger onderwijs, alsmede aan gemeentebesturen. Dat geschiedt met het oog op de totstandkoming van kwaliteitsmaatstaven op basis van inzichten van niet te zeer aan politieke aanwijzingen onderworpen des-

kundigen, respectievelijk met het oog op het mogelijk maken van lokaal maatwerk.

In plaats daarvan wordt de inspectie op een andere manier ingezet. De inspectie gaat scholen regelmatig beoordelen. Het doel hiervan is scholen inzicht te bieden in hun eigen functioneren en zonedig aan te sporen tot verbeteringen. De inspectie legt deze beoordeling vast in een openbaar rapport. Op deze wijze kunnen ook burgers geïnformeerd worden over het feitelijk functioneren van scholen. De beoordeling heeft betrekking op een aantal kenmerken van kwaliteit, die in een Toezichtswet zijn vastgelegd. Deze kwaliteitskenmerken worden in samenspraak met het onderwijsveld uitgewerkt tot een toetsingskader. De minister blijft verantwoordelijk voor het toezicht dat de inspectie uitvoert.

Nauw verbonden met eisen van deugdelijkheid is de bekostiging van het onderwijs. De SGP is van oordeel dat een systeem van aanvang en einde van de bekostiging (planprocedure, stichtingsnormen en opheffingsnormen) moet gehandhaafd worden vanwege de toegankelijkheid en de doelmatigheid. Het huidige systeem biedt een goede waarborg voor een adequaat en evenwichtig over het land verspreid geheel van onderwijsvoorzieningen. Verder waarborgt het systeem de grondwettelijk vereiste aanwezigheid van 'voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs'.

Ouders, studenten, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties die aanvullend op de bekostiging door de overheid eigen middelen aan het onderwijs willen verstrekken, krijgen steeds meer ruimte, maar er dienen duidelijke voorwaarden te worden gesteld. Private financiering mag niet ten koste gaan van het niveau van de publieke financiering, die nodig is om kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs te bieden. Een andere voorwaarde is dat het in het onderwijs waarop de leerplicht van toepassing is, moet gaan om vrijwillige bijdragen en transparantie.

Ook in het internationale recht, met name in mensenrechtenverdragen en EG-recht, zijn basisnormen betreffende het onderwijs te vinden, die vereisen dat er een publiek stelsel is van neutrale en pluralistische onderwijsinstellingen voor de leerplichtige fase, die voor eenieder toegankelijk

kelijk zijn. Het onderwijs in deze fase dient in principe kosteloos te zijn. Daarnaast zijn particulieren gerechtigd om eigen scholen op te richten, mits deze aan door de overheid te stellen algemeen geldende minimumkwaliteitseisen voldoen. De overheid is op grond van het internationale recht niet verplicht dergelijke scholen te financieren, maar zij mag het wel.

#### *5.4.5.6 Kwaliteitseisen en toezicht*

Alle onderwijs staat onder overheidstoezicht en voor alle aangewezen onderwijs worden voorschriften gegeven met het oog op de kwaliteit van de leraren. Voorzover het gaat om openbaar onderwijs en bekostigd bijzonder onderwijs kunnen nadere regels (eisen van deugdelijkheid) gesteld worden. Bij het stellen van die regels ligt het primaat bij de centrale overheid.

De SGP deelt de visie dat er meer aandacht nodig is voor kwaliteit van scholen, kwaliteitszorg en informatie daarover. Het is denkbaar dat de wettelijke eisen van deugdelijkheid (zoals kerndoelen en exameneisen) waarop de inspectie de instellingen moet beoordelen, niet meer toereikend zijn om voldoende informatie over de kwaliteit van het onderwijs te vergaren. Een school die voldoet aan de eisen van deugdelijkheid is niet vanzelfsprekend een 'voldoende goede school'. Er is ook behoefte aan informatie over andere kenmerken van kwaliteit, zoals de zorg voor leerlingen, het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen. De zorg voor goede kwaliteit van het onderwijs is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van instellingen, overheid en burgers. Bekostigingssancties kunnen alleen volgen als de instelling niet voldoet aan de wettelijke eisen van deugdelijkheid.

De gestelde eisen mogen in de visie van de SGP niet zover gaan dat ze de vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs wezenlijk beperken; aan de niet door de richting bepaalde inrichtingsvrijheid kunnen verdergaande beperkingen opgelegd worden. Deze eisen hoeven en kunnen weliswaar niet voor beide takken van onderwijs volledig identiek te zijn; ze moeten wel gelijkwaardig zijn. Het bijzonder onderwijs dat aan de eisen van deugdelijkheid voldoet, wordt op voet van gelijkheid met het openbaar basisonderwijs (geheel) door de overheid gefinancierd.

Als het accent voor het (wettelijk) waarborgen van de kwaliteit van het geboden onderwijs verschuift van het onderwijsproces naar de ‘output’ (het niveau waarop de leerlingen de school verlaten), dan zullen aan de inrichting van het onderwijs minder voorwaarden gesteld hoeven te worden dan thans nog het geval is. De overheid gaat ervan uit dat het vastleggen van een eindniveau noodzakelijk is. Ook is van belang op welke wijze de school dat niveau bereikt. Kwaliteitsvoorschriften in de vorm van kerndoelen, eindtermen en examenvoorschriften blijven noodzakelijk.

Kwaliteit van het onderwijs is niet alleen een zaak van schoolleiders, leraren of besturen. Het is belangrijk dat ook ouders ten aanzien van het vervolgonderwijs en, in samenhang daarmee, de plaatselijke omgeving hun invloed kunnen uitoefenen, zodat er geen beslissingen worden genomen die uitsluitend worden ingegeven door organisatorische of personele belangen.

Het verdient volgens de SGP aanbeveling wanneer scholen hun interne kwaliteitszorgsysteem verder uitwerken en bekijken hoe leerlingen, ouders en leraren de school beoordelen. Door een volwassen vorm van overleg kunnen deze zelfde groepen ook weer invloed uitoefenen op het onderwijsbeleid van de scholen en zo voldoende hun betrokkenheid tonen.

#### *5.4.5.7 Toelatings- en benoemingsbeleid*

Mede als gevolg van de secularisering voelen steeds meer mensen zich nauwelijks nog betrokken bij de kerk of bij het geloof. Dit beïnvloedt ook alle groeperingen die bij de school betrokken zijn: bestuurders, docenten, leerlingen en ouders. In dit verband kan gewezen worden op de Algemene Wet Gelijke Behandeling, die beoogde in te spelen op de ontwikkeling van veel scholen van een meer uniforme naar een pluri-forme leerlingenpopulatie.

Dat vraagt in de visie van de SGP van diverse kanten om duidelijkheid over de richting en inrichting van het onderwijs. De variëteit komt met leerlingen en studenten door de voorkeur de onderwijsinstelling binnen. Om de toegankelijkheid tot het onderwijs te waarborgen, gelden er voorschriften over de toelating, verwijdering en verblijfsduur van leerlingen. De toegankelijkheid moet immers worden gewaarborgd voor

zover de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor het onderwijsstelsel. Een onderwerp dat een specifiek onderdeel vormt van de vrijheid van inrichting, is de benoemingsvrijheid. Ingevolge artikel 23, zesde lid, van de Grondwet dienen de eisen van deugdelijkheid voor het openbaar en het bijzonder onderwijs zodanig te worden geregeld, dat dit voor het gehele uit de openbare kas bekostigde onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd.

Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende onder meer de aanstelling van leraren geëerbiedigd. De eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid vindt haar spits in het toelatings- en benoemingsbeleid van de school. Van zowel ouders als medewerkers wordt gevraagd om in te stemmen met de grondslag van de school. Ook het bestuur dient zich daaraan uiteraard te onderwerpen.

In de visie van de SGP is het niet geoorloofd om te selecteren op door internationale anti-discriminatie-normen verboden gronden, zoals etnische afkomst. Zij is van oordeel dat de genoemde gronden belangrijke obstakels zijn voor het voeren van een dwingend spreidingsbeleid, voorzover daarbij naar ras of nationale of etnische afstamming onderscheid wordt gemaakt inzake het genot van vrijheidsrechten, zoals het recht op onderwijs en de daarmee verband houdende vrijheid van schoolkeuze.

#### *5.4.5.8 Zeggenschap*

De keus voor de ouders als primair verantwoordelijk voor de opvoeding en het onderwijs van de kinderen, brengt hen in een bijzondere positie. Zij zijn gehouden nadrukkelijk de school te volgen en hun betrokkenheid te tonen. Vanuit de scholen dienen daar in ruime mate mogelijkheden voor te komen. De ouders hebben de plicht direct of indirect bij de school betrokken te zijn.

Bij de oprichting van deze scholen hebben de ouders uitgezien naar scholen die in de gehele inrichting statutair en metterdaad gebonden zouden zijn aan de grondslag. De inspanningen die de ouders zich in de praktijk wilden getroosten om hun kinderen naar deze scholen te zenden, tonen aan hoezeer zij gehecht zijn aan de handhaving van deze grondslag. Aan geen enkele instantie kan de bevoegdheid worden toegekend om de band met de grondslag los te maken. Ook het bestuur en

- bij een vereniging - de leden hebben deze bevoegdheid niet. Slechts door opheffing van de school kan de grondslag worden veranderd. Voortvloeiend uit de grondslag zoeken de scholen naar vormen van overleg en inspraak voor ouders en personeel. De SGP pleit voor kwaliteitseisen, omdat de denominatieve aspecten bijdragen aan vormen van zeggenschap en betrokkenheid.

Van wezenlijk belang ten aanzien van medezeggenschap is een schoolgebonden regeling, die recht doet aan de grondslag van de school en de positie van ouders en docenten. Dit overleg dient op overeenstemming te zijn gericht en namens het bevoegd gezag te worden gevoerd door een hiertoe gemandateerde schoolleiding. In geval van het niet bereiken van overeenstemming is er voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om een bemiddelingspoging te doen. Mocht ook deze bemiddelingspoging niet slagen, dan neemt het bevoegd gezag een besluit en motiveert dit naar betrokken geledingen toe. Vervolgens is er voor betrokkenen de mogelijkheid om een beroep te doen op externe arbitrage, die het standpunt van het bevoegd gezag op zijn redelijkheid toetst.

## **5.5 Conclusies**

Aan de hand van bovenstaande excurs komt de SGP tot de conclusie dat elementen van het huidige grondwetartikel nog steeds valide zijn. De huidige redactie van het artikel over de vrijheid van onderwijs komt volledig tegemoet aan de eisen die vanuit de samenleving worden gesteld.

Voor de SGP is er geen zwaarwegende reden om het duale bestel af te schaffen. Integendeel, het stelsel draagt bij aan de verscheidenheid van aanbod en dus aan keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen. Deze keuzevrijheid van ouders, die ten grondslag ligt aan het bestel, biedt pedagogische, religieuze en culturele minderheden de ruimte om in een seculiere meerderheidscultuur hun specifieke visie en identiteit in eigen instellingen tot uitdrukking te brengen en te beleven.

De kracht van het bijbels-gefundeerd onderwijs in de toekomst is de samenhang tussen de identiteit van de school enerzijds en de pedagogiek en de didactiek anderzijds. Scholen met een sterke levensbeschouwelijke identiteit staan steviger in een pluriforme samenleving, omdat ze ingebed zijn in een gemeenschap die deze levensbeschouwing draagt.



De SGP kiest met Groen van Prinsterer voor het bijzonder onderwijs, omdat het duale onderwijsbestel thans de enige manier is om in het onderwijs de band tussen ouders, school en kerk op principiële gronden gestalte te geven. Deze keus maakte ook het eerste hoofdbestuur van de SGP in 1918. Het ideaal van de SGP blijft dat alle kinderen bij de geopende Bijbel onderwijs krijgen. De SGP zal de overheid daartoe blijven aanspreken en tevens oproepen de grote waarde van de Tien Geboden te beklemtonen, omdat ze die geboden als heilzaam ziet voor mens en samenleving. De kern van de Tien Geboden is immers de liefde tot God en de liefde tot de naaste. Dit raakt het onderwijs in het hart.

## Geraadpleegde literatuur

- Beek, A. van de, *Tussen traditie en vervreemding. Over kerk en christen-zijn in een veranderende cultuur*, Nijkerk, 1985.
- Blom, J.C.H., *Verzuiling in Nederland in het bijzonder op lokaal niveau (1850-1925)*, Amsterdam, 1981.
- Boekholt, P.Th.F.M., *Onderwijsgeschiedenis*, Zutphen, 1991.
- Boekholt, P.Th.F.M. en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland*, Assen/Maastricht, 1987.
- Bogermannus Johannes e.a., 'Dordtse Kerkenordening' (opgesteld in augustus 1618 en voor het eerst uitgegeven in 1620), in: Commissie kerkrecht van de Generale Synode 1998/1999 der Gereformeerde Gemeenten, *In orde*, z.p., z.j.
- Braster, J.F.A., *De identiteit van het openbaar onderwijs*, Groningen, 1996.
- Bregman, C. en I.A. Kole (red), *Visie op het onderwijs. Contouren van een gereformeerde beschouwing van de school*, Kampen, 1981.
- Bregman, C. en I.A. Kole (red), *Visie op het onderwijs. Contouren van een gereformeerde beschouwing van de school nader ingevuld*, Kampen, 1987.
- Broer, N.A. e.a., *ICT. Uitdaging of bedreiging?*, Heerenveen, 2001.
- Brouwer, E.J. e.a., *Over de grens? SGP-visie op asielzoekers en allochtonen*, Houten, 2000.
- Burggraaf, M., *Christelijke onderwijs vandaag*, Kampen, 1985.
- Commissie Toekomst Bijzonder Onderwijs, *Vrijheid, Verandering en Verscheidenheid. Advies over de inrichting van het onderwijsbestel*, Den Haag, 2000.
- Dam-Mieras, M.C.E. van e.a., *Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken*, Den Haag, 2002.
- Deursen, A.Th. van, *Rust niet voordat gy ze van buiten kent. De Tien Geboden in de 17e eeuw*, z.p., 2004.
- Diepenhorst, P.A., *Groen van Prinsterer*, Kampen, 1932.
- Diepenhorst, P.A., *Onze strijd in de Staten-Generaal*, Amsterdam, 1927.
- Dijkstra, A.B. e.a. (red.), *Het oog der natie. Scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*, Assen, 2001.
- Dijkstra, A.B. en S. Miedema, *Bijzonder gemotiveerd*, Assen, 2003.
- Dodde, N.L. en J.M.G. Leune (red.), *Het Nederlandse schoolstelsel*, Groningen, 1995.

- Donner, J., *De vrijheid van Bijzonder Onderwijs. Rede op Onderwijscongres van het V.S.G.B. op 14 maart 1981*, z.p., z.j.
- Doorn, J.J.A. van, *Organisatie en maatschappij. Sociologische Opstellen*, Leiden, 1966.
- Fieret, W., *De Staatkundig Gereformeerde Partij 1918-1948*, Houten, 1990.
- Gielen, J.J., *Pacificatie en de zuilen*, Meppel, 1965.
- Gilhuis, T.M., *Memorietafel van het christelijk onderwijs*, Kampen, zj.
- Golverdingen, M., *Inspirerend onderwijs*, Heerenveen, 2003.
- Graaf, J. van der en I.A. Kole (red.), *Onthaast verwachten. Anno Domini. Op de drempel van een nieuw millennium*, Kampen, 1999.
- Groen van Prinsterer, G., *De vrijheid van onderwijs*, Amsterdam, 1848.
- Groen van Prinsterer, G., *Vrijheid van christelijk-nationaal onderwijs in verband met scheiding van kerk en staat*, Amsterdam, 1863.
- Groen van Prinsterer, G., *Hoe de onderwijswet van 1857 tot stand kwam*, Amsterdam, 1876.
- Hollander, A.N.J. den e.a., *Drift en koers. Een halve eeuw sociale verandering in Nederland*, Assen, 1962.
- Huisman, P.W.A., *De samenwerkingschool. Een analyse van de juridische problematiek rond de samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs*, Den Haag, 2002.
- Huntington, S.P., *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, 1996.
- Janse, C.S.L., *Bewaar het pand. De spanning tussen assimilatie en persistentie bij de emancipatie van de bevindelijk gereformeerden*, Houten, 1985.
- Klifman, H., *Besturen in verandering. Het bestuur en beheer van het christelijk onderwijs in een veranderende samenleving*, Kampen, 1994.
- Koetsveld, C.E., *Het ontstaan, de beginselen en de geschiedenis van onze politieke partijen*, Utrecht, z.j.
- Leenknecht, G.J., *De vrijheid van onderwijs in vijf Europese landen*, Deventer, 1997.
- Leune, J.M.G., *Onderwijs in verandering. Reflecties op een dynamische sector*, Groningen, 2001.
- Linden, T.G. van der, *Volgend onderwijs*, Zoetermeer, 2000.
- Lowyck, J en N. Verloop (red.), *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals*, Groningen, 1995.
- Meijnen, G.W. (red.), *Opvoeding, onderwijs en sociale integratie*, Groningen, 1998.

- Meijnen, G.W en A.M.L. van Wieringen (red.), *Onderwijs in maatschappelijke perspectief*, Leuven-Apeldoorn, 2000.
- Mentink, D., *Het bijzondere van het onderwijsrecht*, Utrecht, 1998.
- Mentink, D en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, 's-Gravenhage, 2001.
- Miedema, S. en H. Vroom (red.), *Alle onderwijs bijzonder. Levensbeschouwelijke waarden in het onderwijs*, Zoetermeer, 2002.
- Mijnhardt, W.W. (red.), *Kantelend geschiedbeeld. Nederlandse historiografie sinds 1945*, Utrecht/Antwerpen, 1983.
- Ministerie van OCenW, *De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*, Den Haag, 1988.
- Ministerie van OCenW, *Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010*, Zoetermeer, 2000.
- Ministerie van OCenW, *Koers VO. De leerling geboeid, de school ontkekend*, Den Haag, 2004.
- Mulder, J., *Lerende ben onderhouden. Fragmenten uit de geschiedenis van de Gereformeerde Gemeentescholen in Rotterdam 1911-1985*, z.p., 1985.
- Mulder, J. e.a., *Van Goedertierenheid en Trouw. 75 jaar Staatkundig Gereformeerde Partij*, 's-Gravenhage, 1996.
- Mulder, J. (red), *Gelijkeid als dwang. Emancipatie en overheidsbeleid*, Houten, 1992.
- Netelenbos, T., *De identiteit van de school in een pluriforme samenleving*, Den Haag, 1997.
- Nijhoff, R.A., *Identiteit onder invloed. School blijven met ICT en media*, Amersfoort, 2004.
- Onderwijsraad, *Richtingwijd en richtingbepalend*, Den Haag, 1996.
- Onderwijsraad, *Wat scholen vermogen*, Den Haag, 2001.
- Onderwijsraad, *De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*, Den Haag, 2001.
- Onderwijsraad, *Tussen publiek en privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs*, Den Haag, 2001.
- Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag, 2002.
- Onderwijsraad, *Het Europa van het hoger onderwijs*, Den Haag, 2002.
- Onderwijsraad, *Wat scholen vermogen*, Den Haag, 2002.
- Onderwijsraad, *Samen Leren Leven. Verkenning onderwijs, burgerschap en gemeenschap*, Den Haag, 2002.

- Onderwijsraad, *Onderwijs en burgerschap. Een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*, Den Haag, 2003.
- Onderwijsraad, *Leren in een kennissamenleving*, Den Haag, 2003.
- Onderwijsraad, *Leren in samenspel*, Den Haag, 2003.
- Onderwijsraad, *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs. De bijdrage van onderwijs aan een sterke nationale en internationale kenniseconomie*, Den Haag, 2003.
- Pellikaan, H., *Politiek in de multiculturele samenleving. Jaarboek 2003 van Beleid en Maatschappij*, Amsterdam, 2003.
- Ploeg, T.J. van der e.a., *De vrijheid van onderwijs. De ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht, 2000.
- Polder, J.J. e.a., *Tussen beginsel en belang. Normatieve gedachten over economie, markt en samenleving*, Houten, 1998.
- Postma, A., *Handboek van het Nederlandse onderwijsrecht*, Zwolle, 1995.
- SER, *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, Den Haag, 2002.
- SCP, *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*, Den Haag 1999.
- SCP, *Rapportage minderheden*, Den Haag, 2003.
- SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag, 2004.
- Stuurman, S., *Verzuiling, kapitalisme en patriërchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*, Nijmegen, 1983.
- Thurlings, J.M.G., *De wankele zuil. Nederlandse katholieken tussen assimilatie en pluralisme*, Deventer, 1978.
- Vaux, R. de, *Hoe het oude Israël leefde*, deel I, Utrecht, 1978.
- Vermeulen, B.P., *Constitutioneel onderwijsrecht*, z.p., 1999.
- Visser, A., *De school als leer- en leefgemeenschap. Een schoolconcept voor christelijke/reformatorisch onderwijs*, Ridderkerk, 2000.
- Visser, J.H. e.a., *Ver weg en toch dichtbij. SGP-visie op buitenlands beleid*, Houten, 1996.
- Vogelaar, D. en C. Bregman. *School, maatschappij en cultuur in Bijbels licht*, Hendrik Ido Ambacht, 1984.
- Vries, J. de en Ad van der Woude, *Nederland 1500-1815. De eerste ronde van moderne economische groei*, Amsterdam, 1995.
- Vriezen, Th.C., *Hoofddlijnen der theologie van het Oude Testament*, Wageningen, 1974.

- Vogelaar, D. en C. Bregman, *Mens- en kindbeeld in bijbels-reformatorische zinn*, Hendrik Ido Ambacht, 1983.
- Wels, C.B. (red.), *Vaderlands Verleden in Veelvoud*, Den Haag, 1980.
- WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag, 2001.
- WRR, *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Den Haag, 2002.
- WRR, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Den Haag, 2003.