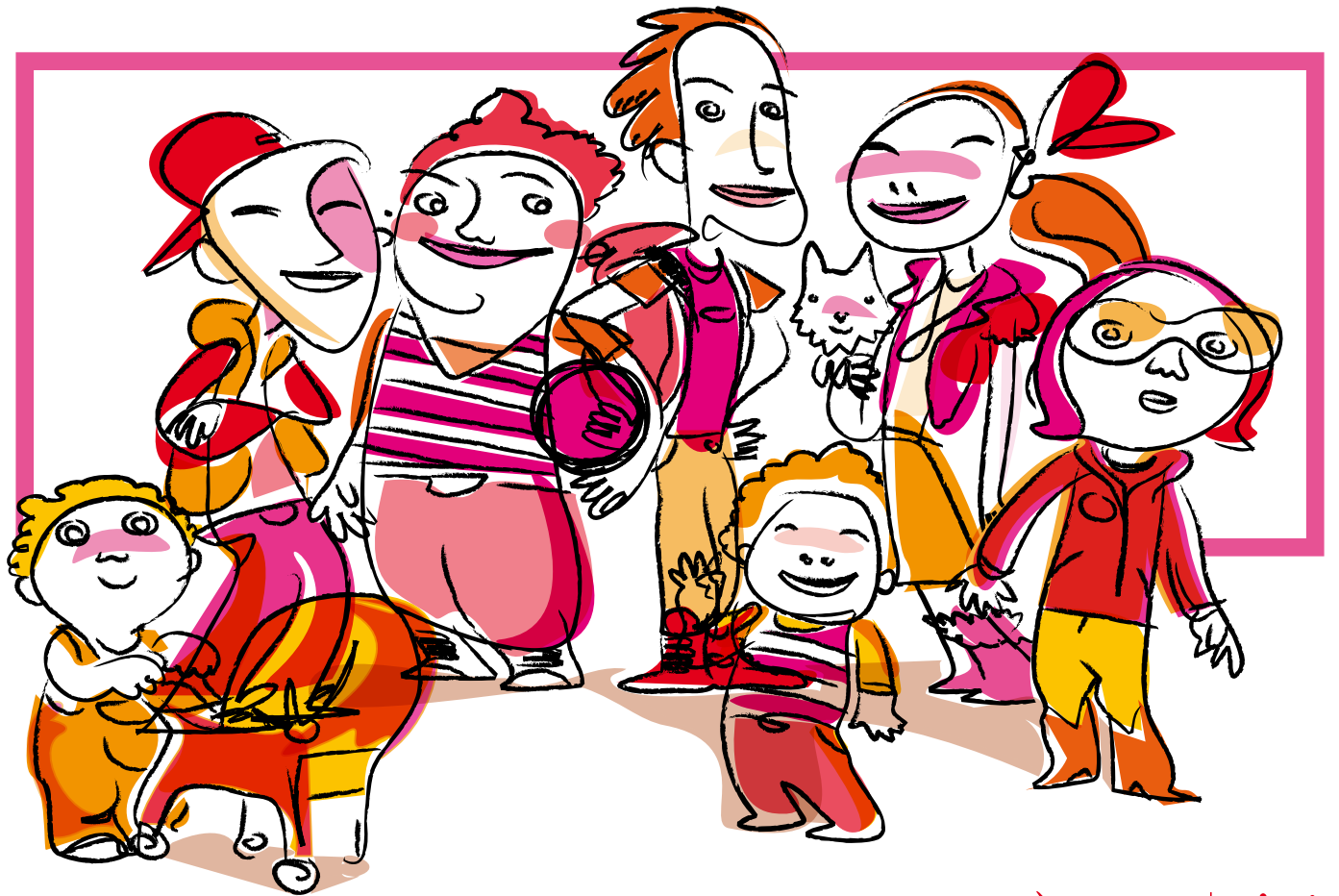


Over Openbaar Onderwijs



↓ Inhoud

Inleiding	4
1 Kernwaarden Openbaar Onderwijs	6
2 Kernwaarden, wat vinden wij daarvan	8
3 Handreiking identiteit Openbaar Onderwijs	12
4 Openbaar Onderwijs....verleden, heden en toekomst	18
5 Wettelijke kenmerken het openbaar Onderwijs in de huidige wetgeving	34



Voorwoord

Heeft het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs een specifieke identiteit? Zijn er kernwaarden, die dit onderwijs typeren? Wat is de positie en de toegevoegde waarde ervan in ons onderwijsbestel? En wat is er eigenlijk wettelijk zoal geregeld op het gebied van dit specifieke onderwijs? Dit is slechts een greep uit de boeiende, en veelal actuele, onderwerpen die aan bod komen in het voorliggende boekje, dat tot stand kwam in nauwe samenwerking met het Expertisecentrum Openbaar Onderwijs.

In het eerste deel is een centrale plaats ingeruimd voor zes kernwaarden van openbaar onderwijs. Deze worden beschreven en toegelicht, en ondersteund met suggesties voor een concretisering ervan in uw eigen school of bestuurlijke organisatie.

Het tweede deel is met name gericht op lezers die meer willen weten over de geschiedenis en de huidige positie van het openbaar onderwijs en de relevante wetgeving. Uiteraard is in dit tweede deel de blik ook gericht op de toekomst. Welke ontwikkelingen dienen zich aan, en wat is de betekenis ervan voor het openbaar onderwijs?

De inhoud van deze uitgave sluit in mijn ogen prachtig aan op het thema van ons jubileumcongres, dat plaatsvindt op 2 oktober 2008 in het Singermuseum. Tijdens deze feestelijke dag zullen we, samen met onze leden, stilstaan bij de positie en de identiteit van het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs. Uiteraard beschouwen we daarbij niet alleen haar positie anno 2008, maar blikken we ook vooruit naar de toekomst.

Ik hoop zeer dat dit boekwerkje én ons jubileumcongres aanleiding zijn om met elkaar na te denken en te discussiëren over de manier waarop we verder kunnen bouwen aan een herkenbaar, aansprekend en betekenisvol openbaar onderwijs!

Theo Hooghiemstra
Algemeen directeur VOS/ABB

Inleiding



Recente maatschappelijke ontwikkelingen voeden de belangstelling voor thema's zoals diversiteit, waarden, normen en (gedeeld) burgerschap. Onder leden van VOS/ABB is daarvoor de behoefte ontstaan om meer aandacht te besteden aan de identiteit van het openbaar onderwijs. Ook het verzelfstandigingsproces geeft de nieuwe besturen aanleiding om hieraan aandacht te besteden.

VOS/ABB en AVS hebben begin 2007 voor hun leden de code *Goed onderwijsbestuur primair onderwijs* vastgesteld. De VO-Raad deed datzelfde in mei 2008 voor het voortgezet onderwijs.

Paragraaf 3 van de code *Goed onderwijsbestuur primair onderwijs* gaat over identiteit. Gelet op het brede ledenbestand van VOS/ABB en AVS – met openbare scholen en bijzondere scholen van verschillende richtingen – heeft de bewuste paragraaf een algemeen karakter gekregen.

Met de VO-Raad is afgesproken dat de bestaande organisaties voor bestuur en management doorgaan met de belangenbehartiging met betrekking tot de eigen identiteit. De PO-Raad volgt deze lijn ook.

Met het oog op die taakverdeling stelde VOS/ABB begin 2007 het Expertisecentrum Openbaar Onderwijs (ECCO) in. Dit Expertisecentrum is onderdeel van de eigen vereniging en wordt ondersteund door een ledencommissie. Deze ledencommissie bestaat uit bestuurders en schoolleiders van openbare scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

Het ECCO heeft in samenwerking met de ledencommissie en na diverse ledenraadplegingen het thema *identiteit van de openbare school* uitgewerkt. Deze uitwerking bestaat uit de volgende twee onderdelen:

- de zes kernwaarden van het openbaar onderwijs;
- een handreiking, met een toelichting op de zes kernwaarden en suggesties voor een concrete vertaling ervan (zie hiervoor hoofdstuk 1 en 3 van deze brochure).

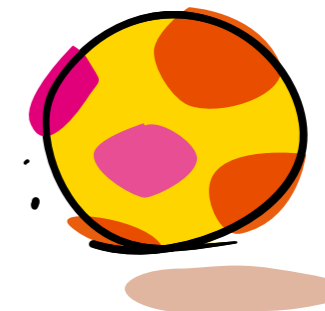
Inhoud brochure

Wat betreft de opbouw van deze brochure: in hoofdstuk 1 zijn de zes kernwaarden van het openbaar onderwijs compact gedefinieerd.

Vervolgens passeert in hoofdstuk 2 een aantal reacties van VOS/ABB-leden op deze zes kernwaarden de revue.

In hoofdstuk 3 volgt de handreiking met een toelichting op de kernwaarden en suggesties voor een concrete uitwerking ervan in uw eigen school en organisatie.

De hoofdstukken 4 en 5 bevatten informatie over de ontwikkeling van de identiteit van het openbaar onderwijs in de loop der jaren en de bestuurlijk-juridische kenmerken van het openbaar onderwijs. Deze hoofdstukken dienen vooral als achtergrondinformatie voor lezers die zich verder willen verdiepen in het thema *identiteit van het openbaar onderwijs*.



1. Kernwaarden

Openbaar onderwijs

Openbare scholen zijn in beginsel ontmoetingsscholen met ruimte voor verschillen. Het ontmoetingskarakter komt tot uiting in diverse wettelijke bepalingen en krijgt daadwerkelijk vorm door de uitwerking van het schoolbestuur en de school. De zes kernwaarden waarop openbare scholen kunnen bouwen:



Iedereen welkom

De openbare school staat open voor alle kinderen, ongeacht hun levensovertuiging, godsdienst, politieke gezindheid, afkomst, geslacht of seksuele geaardheid.

Waarden en normen

De openbare school besteedt actief aandacht aan uiteenlopende levensbeschouwelijke, godsdienstige en maatschappelijke waarden.

Iedereen benoembaar

Benoembaarheid op de openbare school staat open voor iedereen, ongeacht levensovertuiging, godsdienst, politieke gezindheid, afkomst, geslacht of seksuele geaardheid.

Van en voor de samenleving

De openbare school is van en voor de samenleving en betreft leerlingen, ouders en personeelsleden actief bij de besluitvorming over doelstellingen en werkomstandigheden en stemt af met externe betrokkenen en belanghebbenden.

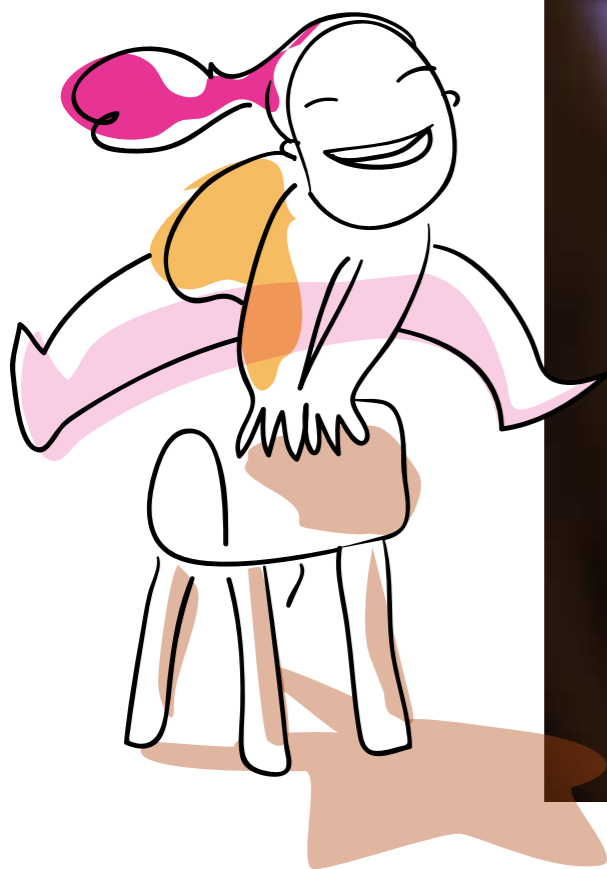
Wederzijds respect

De openbare school houdt rekening met en gaat uit van wederzijds respect voor de levensbeschouwing of godsdienst van alle leerlingen, ouders en personeelsleden.

Levensbeschouwing en godsdienst

De openbare school biedt de gelegenheid om levensbeschouwelijk vormings- of godsdienstonderwijs te volgen.

2. Kernwaarden wat vinden wij daarvan



Na enkele studiebijeenkomsten heeft de ledencommissie ECOO in het voorjaar van 2008 de kernwaarden en handreiking in concept vastgesteld. Vervolgens is dit concept op de website van VOS/ABB geplaatst en zijn de leden via die website en de nieuwsbrieven PO en VO uitgenodigd erop te reageren. Een aantal leden heeft aan die uitnodiging gehoor gegeven.

Daarnaast organiseerde VOS/ABB op 28 mei 2008 voor haar leden een Lagerhuisdebat in het Spoorwegmuseum in Utrecht. Elke kernwaarde werd ingeleid met een betoog pro en een betoog contra. Die betogen vormden het startsein voor een pittig debat tussen de aanwezige leden over de inhoud en toepasbaarheid van de kernwaarden. De belangrijkste discussiepunten en opmerkingen die de afgelopen maanden door leden naar voren zijn gebracht, komen hieronder aan bod.

De kernwaarden zijn niet (meer) onderscheidend genoeg

Vanuit deze invalshoek wordt de relevantie van de kernwaarden ter discussie gesteld. Doen ze er nog toe? En zo ja, in welke zin doen ze er dan nog toe? Beroept ook het bijzonder onderwijs zich niet voor een groot deel op deze kernwaarden? Het is duidelijk waar te nemen dat het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs veel minder scherp is geworden. Dat heeft te maken met het feit dat de levensbeschouwelijke dimensie - formeel nog steeds de belangrijkste basis voor het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs - een veel minder prominente rol is gaan spelen in de scholen en voor de ouders. Een van de oorzaken is de sterk verminderde band met de levensbeschouwelijke zuilen, ten gunste van de individualisering. Het is ook een gevolg van de toenemende levensbeschouwelijke diversiteit in ons land, die niet meer alleen via de (geïstitutionaliseerde) godsdienstige lijnen loopt. Een laatste punt dat een rol speelt: tot

midden jaren negentig werd openbaar onderwijs 'van overheidswege' gegeven, maar de laatste jaren zien we daarin een verandering. Het openbaar onderwijs heeft qua bestuurlijke vormgeving meer mogelijkheden gekregen om zich te verzelfstandigen en te ontvlechten van de gemeente. Van de verschillende privaatrechtelijke bestuursvormen (zoals stichting openbaar onderwijs en stichting samenwerkingsbestuur) wordt inmiddels op grote schaal gebruikgemaakt.

Aard en belang van de kernwaarden

Het gegeven dat het openbaar en bijzonder onderwijs materieel en formeel meer op elkaar zijn gaan lijken, betekent echter niet dat de kernwaarden van het openbaar onderwijs er niet meer toe doen. Integendeel zelfs. Enerzijds vragen de verzelfstandigde besturen zich af wat het betekent om openbare scholen in stand te houden. Zij willen daar bewust inhoud aan geven. Anderzijds doen zich maatschappelijke vraagstukken voor, waarbij de kernwaarden van het openbaar onderwijs in het geding zijn.

Zo gaven uitspraken van Ahmed Marcouch, voorzitter van het Amsterdamse stadsdeel Slotervaart, over islamitische godsdienstlessen op de openbare school aanleiding tot veel commotie en discussie. Die discussie had met name betrekking op de kernwaarden 1, 3, 4 en 6 van het openbaar onderwijs.

Alle kernwaarden, met uitzondering van de vijfde, hebben een levensbeschouwelijke invalshoek. Zij komen voort uit het oorspronkelijke, negentiende-eeuwse ideaal om alle kinde-





ren samen naar school te laten gaan, ongeacht de levensbeschouwelijke visie van hun ouders. Dat moest destijds ook de integratie binnen de pas gevormde eenheidsstaat Nederland bevorderen. Nu, twee eeuwen later, staat integratie wederom hoog op de agenda, ditmaal in de context van een sterk geïndividualiseerde en multiculturele samenleving. Op basis van zijn kernwaarden is de openbare school dus een ontmoetingschool bij uitstek, met ruimte voor verschillen.

Kernwaarde 5 heeft betrekking op de vraag van wie een openbare school is. Een openbare school is een school van en voor de (lokale) samenleving als geheel. Tot zo'n tien jaar geleden betekende dit dat openbare scholen uitsluitend werden bestuurd door de gemeente of een samenwerkingsverband van gemeenten. Directe betrokkenheid van ouders en andere belanghebbenden in het bestuur was geregeld via een bestuurscommissie en het toezicht was in handen van de gemeenteraad.

Zoals eerder aangegeven is er het laatste decennium veel veranderd in de manier waarop openbare scholen kunnen worden bestuurd. Het is nu ook mogelijk om het bestuur onder te brengen in een privaatrechtelijke stichting. Hierdoor ontstaat een duidelijker scheiding tussen de schoolbestuurlijke taak voor het openbaar onderwijs en het gemeentelijke, lokale onderwijsbeleid, dat voor alle scholen geldt. Deze bestuurlijke verzelfstandiging doet geen afbreuk aan het uitgangspunt dat de openbare school van en voor de (lokale) samenleving is. Het verzelfstandigde bestuur van een openbare school laat zich bij zijn functioneren en besluitvorming daarom leiden door beginselen van behoorlijk bestuur, openheid, openbaarheid, zeggenschap en participatie van betrokkenen.

Kernwaarde 1 | Iedere leerling welkom

Dit is het centrale uitgangspunt waarop het openbaar onderwijs is gefundeerd. Dat betekent overigens niet dat het openbaar onderwijs alle kinderen zou moeten toelaten. Het bete-

kent wel dat de onderscheidende kenmerken, zoals afkomst en levensovertuiging geen rol mogen spelen bij de toelating. In hoeverre een openbare school een afspiegeling is van de omgeving waarin ze staat, is mede afhankelijk van het keuzegedrag van de ouders/leerlingen.

Het staat openbare scholen overigens vrij om nadere afspraken met ouders te maken over de wijze waarop zij met elkaar omgaan en wat ze van elkaar verwachten.

Kernwaarde 2 | Iedereen benoembaar

De kernwaarden 1 en 2 zijn gebaseerd op hetzelfde uitgangspunt. Aan leraren wordt echter wel de eis gesteld dat zij kunnen en zullen handelen overeenkomstig de beginselen van het openbaar onderwijs.

Kernwaarde 3 | Wederzijds respect

Het gaat hierbij niet zozeer om de normale omgangsvormen – die er natuurlijk ook toe doen – maar om levensbeschouwelijke overtuigingen van leerlingen en leraren. Van het personeel van de school wordt met name terughoudendheid verwacht in het uitdragen van de eigen levensbeschouwing.

Kernwaarde 4 | Waarden en normen

Het wederzijds respect wordt mede vormgegeven door expliciet aandacht te besteden aan de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden in de Nederlandse maatschappij. Juist met het oog op de aanwezige diversiteit moet ook het belang van de verworvenheden van onze democratische rechtsstaat aan de orde komen. Deze verworvenheden vormen de kaders waarbinnen de relatieve neutraliteit ten opzichte van ieders levensovertuiging binnen het openbaar onderwijs wordt vormgegeven.

Kernwaarde 5 | Van en voor de samenleving

In de loop van de tijd is men meer en meer waarde gaan toekennen aan onderwijs; onderwijs is niet alleen van belang

voor de samenleving als geheel maar ook voor de vorming en ontplooiing van het individu. De overheid heeft het volgen van onderwijs dan ook bevorderd. Sinds 1900 is er zelfs sprake van leerplicht, die sindsdien qua leeftijdsgrens is uitgebreid. Gezien het belang van onderwijs moet de overheid voorzien in voldoende scholen waar kinderen naartoe kunnen gaan. Scholen die namens de overheid in stand worden gehouden zijn altijd openbare scholen (op basis van het uitgangspunt 'scheiding tussen kerk en staat'). Het gaat om scholen van en voor de (lokale) samenleving.

In eerste instantie werd deze kernwaarde aangeduid met het label 'democratische organisatie'. Deze drukt goed uit dat de overheid zich bij haar functioneren laat leiden door uitgangspunten zoals behoorlijk bestuur, openheid, openbaarheid, zeggenschap en participatie van betrokkenen. Zoals we hierboven aangaven, gelden deze uitgangspunten ook voor de verzelfstandigde vormen van bestuur, zoals de stichting openbaar onderwijs.

'De school van en voor de samenleving' doet meer recht aan het karakter van het openbaar onderwijs en benadrukt dat de aandacht niet alleen gericht is op interne, maar ook op externe aspecten. Aspecten die overigens ook aan de orde zijn in de discussie rondom governance, die op dit moment actueel is in het hele onderwijs.

Kernwaarde 6 | Levensbeschouwing en godsdienst

Ten aanzien van de kernwaarden 1 tot en met 5 zijn er weliswaar discussies rondom de reikwijdte en invulling ervan, maar de kernwaarden als zodanig staan niet of nauwelijks ter discussie. Dat geldt niet voor kernwaarde 6. Sommige mensen binnen het openbaar onderwijs vinden het overbodig om gelegenheid te bieden tot het volgen van godsdienststof levensbeschouwelijk vormingsonderwijs; dergelijk vormingsonderwijs zou buiten schooltijd moeten worden aangeboden. Anderen zijn van mening dat het een inbreuk is op het neutrale karakter van het openbaar onderwijs.

De ruimte voor deze voorziening binnen de reguliere schooltijd stamt uit de Lageronderwijswet van 1878. Het moest, in de terminologie van die tijd, tot uiting brengen dat de openbare school buiten de kerk staat, maar niet tegen de kerk is gericht.

Het onderstreept tevens dat de overheid het primaat bij het openbaar onderwijs legt; met oog voor de diversiteit is er zelfs ruimte voor levensbeschouwelijk vormingsonderwijs van de gewenste, (eigen) richting.

Dit vormingsonderwijs, dat niet onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag wordt gegeven, staat los van de aandacht die de openbare school zelf (conform kernwaarde 4) besteedt aan de diverse levensbeschouwelijke stromingen.

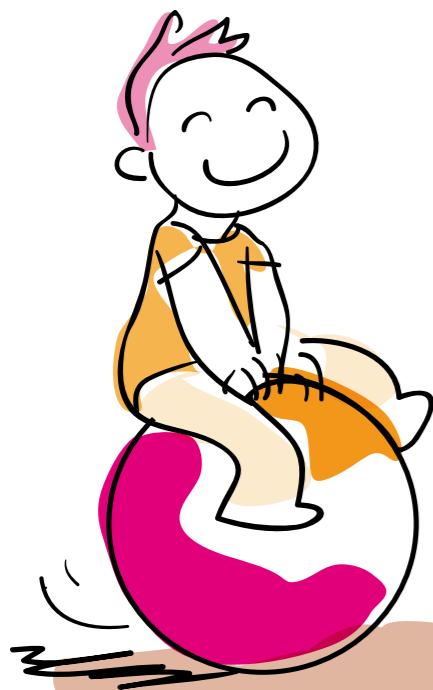
'Keurslijf' of 'vrijblijvend'?

Er is bewust voor gekozen om de kernwaarden vooralsnog in de vorm van een handreiking te presenteren. De kernwaarden en de toelichting, met daarin een aantal aandachtspunten, zijn geen keurslijf. Het is aan de besturen en scholen van het openbaar onderwijs om te bepalen hoe zij met de kernwaarden omgaan en daarover rekenschap afleggen aan hun omgeving.

Afsluitend

Zoals hierboven aangegeven hechten ouders sinds de jaren zestig van de vorige eeuw steeds minder waarde aan de levensbeschouwelijke identiteit van een school. Ook is het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs afgenomen. Het bijzonder onderwijs is materieel meer op het openbaar onderwijs gaan lijken. Is dat betreurenswaardig? De leden van de commissie ECOO vinden over het algemeen van niet. Het openbaar onderwijs moet zelfbewust van haar eigen kracht uitgaan. De kernwaarden hoeven daarbij niet onder stoelen of banken te worden gestoken.

3. Handreiking identiteit openbaar onderwijs



Toelichting op de kernwaarden

Deze toelichting bevat een specificatie van de zes kernwaarden en aspecten die daarbij een rol spelen. Deze specificatie kan dienen als input voor een discussie binnen het eigen bestuur en de scholen, en voor de concrete vormgeving van de kernwaarden.

De Grondwet en verschillende onderwijswetten karakteriseren het openbaar onderwijs op hoofdlijnen. Hieraan ontleent VOS/ABB de zes eerder genoemde kernwaarden. Alle kernwaarden hebben hetzelfde fundament: de openbare school is een ontmoetingsschool van en voor de samenleving als geheel. Dit betekent dat uitgangspunten van de democratische rechtsstaat doorwerken in het openbaar onderwijs. Het gaat hierbij onder meer om de scheiding van kerk en staat en om de regels voor bestuur en besluitvorming.

Deze handreiking is bedoeld om alle geledingen binnen de openbare school en de bestuurlijke organisatie waarvan zij deel uitmaakt te stimuleren om:

- periodiek stil te staan bij de specifieke kenmerken van de identiteit van het openbaar onderwijs;
- daar op concrete wijze invulling aan te geven;
- naar buiten toe die identiteit en concrete invulling ervan kenbaar te maken.

Kernwaarde 1 | Iedereen welkom

De openbare school staat open voor alle kinderen, ongeacht hun levensovertuiging, godsdienst, politieke gezindheid, afkomst, geslacht of seksuele geaardheid.

Alle leerlingen - ongeacht hun achtergrond - zijn in beginsel welkom. Kortom: de openbare school is een ontmoetings-school bij uitstek. Door elkaar op school te ontmoeten en daar samen te werken en samen te leven wordt een fundament gelegd voor de toekomstige sociale cohesie tussen burgers in onze samenleving. De openbare school bereidt leerlingen in die zin dus voor om op latere leeftijd als volwaardig burger te kunnen functioneren.

Voorgaande betekent overigens niet dat iedereen moet worden toegelaten. Er moet bijvoorbeeld wel fysieke ruimte zijn. Als er onvoldoende ruimte is, kan het bevoegd gezag de leerling verwijzen naar een andere openbare school (waar nog wel ruimte is). Zie bijvoorbeeld de rechterlijke uitspraak uit begin 2008, waarin de rechter de beperkte toelating tot een openbaar gymnasium in Haarlem toelaatbaar achtte. Ook mag het bevoegd gezag de toegang weigeren als de school de specifieke zorg die een leerling nodig heeft niet kan bieden. Weigering is eveneens toegestaan als toelating van de leerling tot ernstige verstoring van de rust en orde op school leidt. Deze weigeringsgronden doen aan het principiële uitgangspunt echter niets af. Het principiële uitgangspunten is:

- 1.1 De openbare school straalt actief uit dat alle kinderen welkom zijn.
- 1.2 Weigering geschiedt gemotiveerd en uitsluitend op basis van criteria die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De openbare school weigert een aangemelde leerling niet op oneigenlijke gronden.



1.3 In overleg met de gemeente en andere scholen kan - met het oog op de ontmoetingsfilosofie en het tegengaan van segregatie - actief gewerkt worden aan de vaststelling en naleving van een spreidingsbeleid.

1.4 Bovenstaande onderdelen komen expliciet aan de orde in de schoolgids.

Kernwaarde 2 | Iedereen benoembaar

Benoembaarheid op de openbare school staat open voor iedereen, ongeacht levensovertuiging, godsdienst, politieke gezindheid, afkomst, geslacht of seksuele geaardheid.

Iedere Nederlander is in de openbare dienst benoembaar.¹ Het werken op een openbare school, of men nu docent, conciërge of administratief medewerker is, valt onder dat begrip openbare dienst. Iedereen die bevoegd en bekwaam is, heeft het recht om op een openbare school benoemd te worden. Dat neemt niet weg dat het bevoegd gezag van de openbare school erop toeziet dat iedere werknemer bereid is te werken – en in de praktijk ook werkt - overeenkomstig de beginselen van het openbaar onderwijs. Die bereidheid mag bij de werving en selectie ook getoetst worden. Het bevoegd gezag van de openbare school kan zich inspannen om eventuele beletselen weg te nemen, die een benoeming op de school verhinderen. Met het oog op een voorbeeldfunctie voor de leerlingen en de herkenning en erkenning van hun achtergronden, verdient het aanbeveling als op de school ook personeelsleden werken die uit dezelfde bevolkingsgroepen als de leerlingen afkomstig zijn.

2.1 Via verschillende communicatiemiddelen (zoals schoolgids, website en advertenties) beklemtoont het bevoegd gezag dat iedereen – mits bevoegd en bekwaam – benoembaar is om op de openbare school te werken, ongeacht verschillen in levensbeschouwing, afkomst, cultuur et cetera.

2.2 In personeelsadvertenties staat nadrukkelijk dat personeelsleden bereid moeten zijn te werken overeenkomstig de beginselen van het openbaar onderwijs.

2.3 Het is verstandig als het bevoegd gezag zich er tijdens de selectieprocedure van vergewist dat genoemde bereidheid bij de aspirant-werknemer aanwezig is. (Zie ook 3.1 en 3.2.)

2.4 Tijdens functioneringsgesprekken kan aan de orde komen op welke wijze individuele personeelsleden en de school concreet invulling geven aan de identiteit van het openbaar onderwijs.

2.5 Indien nodig volgen leerkrachten een nascholingscursus, waarin aandacht wordt besteed aan de identiteit van het openbaar onderwijs.²

Kernwaarde 3 | Wederzijds respect

De openbare school houdt rekening met en gaat uit van wederzijds respect voor de levensbeschouwing of godsdienst van alle leerlingen, ouders en personeelsleden.

De openbare school respecteert de levensbeschouwing of godsdienst van alle ouders/leerlingen en personeelsleden. Dat is niet alleen het uitgangspunt bij het geven van onderwijs, maar ook bij het maken en het naleven van afspraken over omgangsvormen, kledingvoorschriften en de wijze van communiceren. Dit alles met inachtneming van de beginselen van onze democratische rechtsstaat die zijn vastgelegd in de (Grond)wet en internationale verdragen. Het tonen van respect houdt niet in dat iedere religieuze of levensbeschouwelijke uiting getolereerd hoeft te worden. Het gaat om respect binnen bepaalde kaders: kaders die in de Nederlandse samenleving gelden. Een opruiende, discriminerende en/of fundamentalistische opvatting hoeft dus niet getolereerd te worden.

3.1 Alle personeelsleden (inclusief stagiaires) onthouden zich ervan om - in woord en daad – aan leerlingen en collega's een godsdienst of levensbeschouwing uit te dragen, laat staan op te dringen.

3.2 Alle personeelsleden (inclusief stagiaires) spreken tegenover leerlingen en collega's met respect over maatschappelijke en levensbeschouwelijke waarden die in de Nederlandse maatschappij leven en gangbaar zijn.

3.3 Het is leerlingen toegestaan kleding te dragen waarvan het gebruik gebaseerd is op godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen. Dit recht kan door de school echter worden ingeperkt met het oog op de veiligheid, hygiëne en adequate communicatie. Het is belangrijk om heldere voorschriften op dit terrein vast te leggen en die naar buiten toe kenbaar te maken. Dit geldt ook voor alle personeelsleden.

3.4 Personeelsleden en leerlingen respecteren de omgangsvormen die in de Nederlandse samenleving gangbaar zijn en passen deze ook toe.

3.5 Inrichting of gebruik van een mogelijke stillerimte heeft altijd een algemeen – niet op een specifieke doelgroep gericht – karakter.

Kernwaarde 4 | Waarden en normen

De openbare school besteedt actief aandacht aan uiteenlopende levensbeschouwelijke, godsdienstige en maatschappelijke waarden en normen.

De openbare school wordt soms onterecht gekenschetst als een neutrale school. Dat vanwege het feit dat de openbare school niet is gebaseerd op een specifieke godsdienst of specifieke levensovertuiging en de godsdienst of levens-

overtuiging van ouders/leerlingen respecteert dan wel moet respecteren. Dat neemt niet weg dat de openbare school aandacht besteedt aan levensbeschouwelijke en godsdienstige onderwerpen, zonder een voorkeur uit te spreken. Het openbaar onderwijs gaat sowieso voluit voor de beginselen van onze democratische rechtsstaat die zijn vastgelegd in de (Grond)wet en internationale verdragen

De openbare school brengt iedere leerling in aanraking met maatschappelijke en levensbeschouwelijke waarden, die leven in de Nederlandse maatschappij.³ Dat doet de openbare school op een actieve en structurele wijze. Bij die kennismaking gaat het niet alleen om kennisoverdracht, maar ook om de ontwikkeling van een houding, waarbij leerlingen leren respecteren dat medeburgers betekenis hechten aan verscheidene waarden. Zo bereidt de openbare school haar leerlingen optimaal voor op hun (toekomstige) functioneren in de samenleving.

4.1 Aandacht voor levensbeschouwing is een vast onderdeel van het curriculum van de openbare school. Indien gewenst schaft de school hiervoor een lesmethode aan of ontwikkelt zelf lesmateriaal.

4.2 In het kader van 4.1. besteedt de openbare school aandacht aan de grote wereldgodsdiensten en levensbeschouwingen (zoals het humanisme), op de effecten

¹ Grondwet, artikel 3.

² In overleg met de VOO en een aantal pabo's wordt overleg gevoerd over de ontwikkeling van een raamwerk voor een curriculum *Identiteit openbaar onderwijs*. Dit raamwerk kan fungeren als onderdeel van de opleiding en als basis voor een nascholingscursus.

³ Zie artikel 46 WPO, artikel 42 WVO en artikel 49 WEC

hiervan op normen en waarden binnen de verschillende culturen en op de verhouding hiervan tot de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

- 4.3 De school besteedt in haar schoolplan en schoolgids aandacht aan de wijze waarop ze de punten 4.1 en 4.2 vormgeeft en de activiteiten die ze in dat kader organiseert. (Zo kan de school jaarlijks enkele projecten organiseren, waarbij leerlingen op concrete wijze in aanraking komen met verschillende godsdiensten. Denk aan een bezoek aan tentoonstellingen, gebedshuizen, sprekebeurten op school door derden, muziekkuitvoeringen of kunstwerken.)

Kernwaarde 5 | Van en voor de samenleving

De openbare school is van en voor de samenleving en betreft leerlingen, ouders en personeelsleden actief bij de besluitvorming over doelstellingen en werkomstandigheden en zoekt daarover afstemming met externe betrokkenen en belanghebbenden.

Openbaar onderwijs wordt van overheidswege gegeven.⁴ Dat betekent concreet dat het College van Burgemeester en Wethouders zelf het bevoegd gezag van de openbare school uitoefent of dat het gemeentebestuur toezicht uitoefent op een orgaan waaraan het bestuur van de openbare school is overgedragen.

De overheid – en in lijn daarmee het bestuur van de openbare school – laat zich bij haar functioneren en besluitvorming leiden door beginselen van behoorlijk bestuur, openheid, openbaarheid, zeggenschap en participatie van betrokkenen. Het bevoegd gezag van de openbare school zorgt ervoor dat deze beginselen niet alleen op bestuurlijk niveau, maar op alle niveaus van de organisatie worden toegepast.

Dat de openbare school van en voor de samenleving is, betekent dat de openbare school de horizontale of maatschap-

pelijke verantwoording tot haar taak rekent. Dat betekent concreet dat de school contacten legt en onderhoudt met haar maatschappelijke omgeving om te komen tot afstemming over de missie en doelstellingen van de school. Het betekent ook dat de school zich verantwoordt tegenover de maatschappelijke omgeving over de wijze waarop en de mate waarin ze haar doelstellingen realiseert.

- 5.1 Het bevoegd gezag vergadert in beginsel in het openbaar.
- 5.2 Het bevoegd gezag maakt op actieve wijze kenbaar wanneer vergaderingen plaatsvinden en over welke onderwerpen zal worden gesproken. Ook maakt het genomen besluiten kenbaar.
- 5.3 Op verzoek stelt het bevoegd gezag vergaderstukken beschikbaar aan belanghebbenden (ouders, personeel, leerlingen en (G)MR).
- 5.4 Aan het lidmaatschap van de MR worden geen eisen gesteld. Iedere ouder, personeelslid en leerling heeft het recht tot MR-lid gekozen te worden en heeft stemrecht.
- 5.5 Overeenkomstig de beginselen van de Wet op de openbaarheid verstrekt het bevoegd gezag actief en passief gegevens over de organisatie en scholen.
- 5.6 Het bevoegd gezag stelt een professioneel statuut vast, waarin de rechten en plichten van het personeel zijn vastgelegd.
- 5.7 De school bevordert de instelling van een leerlingenraad.
- 5.8 De school bevordert de toepassing en uitwerking van de aanbevelingen, zoals geformuleerd door de Werkgroep ouderbetrokkenheid.⁵

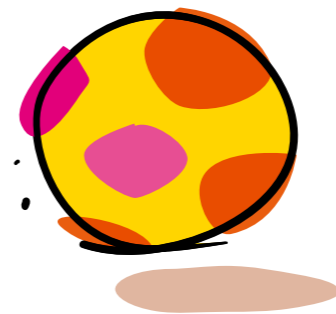
- 5.9 De school betreft de leraren en/of ouders/leerlingen expliciet bij de vormgeving en invulling van de punten 2, 3, 6 en 8.

- 5.10 De school onderhoudt actief contact met haar maatschappelijke omgeving om zaken af te stemmen en zich te verantwoorden.

Kernwaarde 6 | Levensbeschouwing en godsdienst

De openbare school biedt de gelegenheid om levensbeschouwelijk vormingsonderwijs of godsdienstonderwijs te volgen.

Als ouders/leerlingen daar prijs op stellen, biedt de openbare school de gelegenheid om levensbeschouwelijk vormingsonderwijs of godsdienstonderwijs te volgen.⁶ Het gaat hierbij om specifiek onderricht over een bepaalde levensbeschouwelijke invalshoek kan daarbij als uitgangspunt worden genomen en uitgedragen. De openbare school stelt hiervoor lokalen en tijd beschikbaar. Voor leerlingen is het facultatief om aan deze lessen deel te nemen. Het bevoegd gezag van de openbare school is niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit onderwijs, dat dan ook geen deel uitmaakt van het leerplan van de school. Dit onderwijs wordt gegeven door personen, die in dienst zijn van een kerkgenootschap of in-



stelling op levensbeschouwelijke grondslag. De personen die dit onderwijs op de openbare school verzorgen, zullen op termijn moeten voldoen aan de eisen van de Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO). De openbare school informeert ouders en leerlingen actief over de mogelijkheden dit onderwijs te volgen.

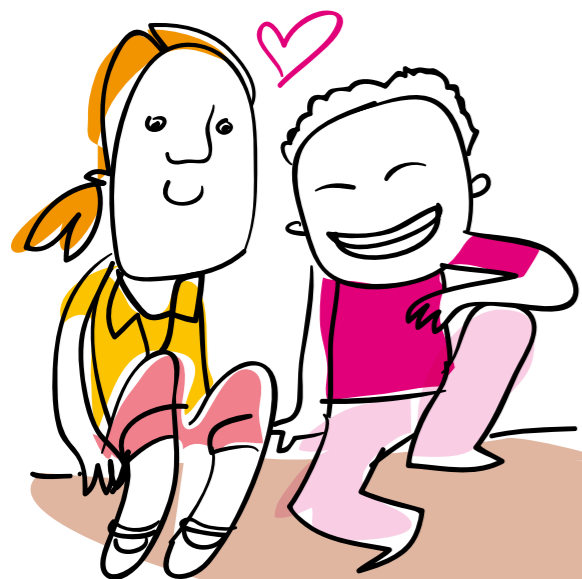
- 6.1 De school kan periodiek peilen of en in welke mate onder ouders/leerlingen belangstelling bestaat voor lessen van een specifieke godsdienst en/of levensbeschouwing.
- 6.2 Als de school in een of meer leerjaren godsdienstonderwijs en/of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs aanbiedt, worden alle betrokken ouders/leerlingen in de gelegenheid gesteld zich hiervoor in te schrijven.
- 6.3 De directeur van de school stelt zich - indien mogelijk - periodiek op de hoogte van de lesstof en methodiek van de lessen, die onder verantwoordelijkheid van een kerkgenootschap of externe instelling worden verzorgd.
- 6.4 Het bevoegd gezag/de school geeft in de schoolgids, op de website en via andere kanalen aan welke vorm van godsdienstonderwijs en/of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs wordt verzorgd, onder welke condities dat gebeurt en wat het karakter van dat onderwijs is. Zo mogelijk wordt een korte omschrijving van de lesstof – opgesteld door de betreffende leraren – als bijlage in de schoolgids opgenomen.

⁴ Zie Grondwet, artikel 23.

⁵ De werkgroep Ouderbetrokkenheid is ingesteld naar aanleiding van de *Intentieverklaring versterking school-ouderbetrokkenheid*, die mede is ondertekend door de AOb, AVS, VOO en VOS/ABB.

⁶ Zie artikel 50 WPO, artikel 46 en 47 WVO en artikel 53 WEC.

4. Openbaar onderwijs verleden, heden en toekomst



Dit deel van deze brochure besteedt aandacht aan enkele belangrijke ontwikkelingen rondom de positie van het openbaar onderwijs in het verleden en het heden. Daarnaast wordt een korte blik geworpen op de toekomst, met name ten aanzien van de ontwikkeling van de rol van het openbaar onderwijs.

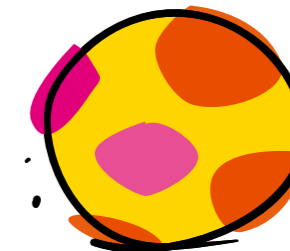
4.1 Karakter van het openbaar onderwijs

Het openbaar onderwijs kan worden gekarakteriseerd door de volgende kenmerken:

1. het draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden (actieve pluraliteit - WPO, WVO, WEC en WEB);
2. het wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing (eerbiedigingseis - Grondwet artikel 23, lid 3);
3. het is toegankelijk voor alle kinderen, zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing (algemene toegankelijkheid - Grondwet artikel 23, lid 3);
4. er bestaat ruimte voor het volgen van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs, waarbij het bevoegd gezag uitsluitend als gastheer fungeert (levensbeschouwelijk vormingsonderwijs - WPO, WVO en WEC);
5. het wordt van overheidswege op voldoende nabijgelegen plaatsen gegeven (zorgplicht/garantiefunctie - Grondwet artikel 23, lid 4);
6. personeel is benoembaar zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing, ras, et cetera (algemene benoembaarheid - Grondwet artikel 23, lid 3).

4.2 Speciale positie van het openbaar onderwijs in de Grondwet

Het belang dat de samenleving hecht aan onderwijs blijkt uit het feit dat het als een zorgplicht van de overheid is opge-



nomen in de Grondwet. Er wordt in het betreffende artikel zelfs gesteld dat het onderwijs voorwerp is van aanhoudende zorg van de regering (Grondwet artikel 23, lid 1). Het openbaar onderwijs neemt hierbij een speciale plaats in. Gegeven het principe van de scheiding tussen kerk en staat kan de overheid haar zorgplicht uitsluitend vormgeven via de randvoorwaarden die voor het openbaar onderwijs gelden: eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing en algemene toegankelijkheid en benoembaarheid. Die zorgplicht heeft, sinds de vrijheid van onderwijs is vastgelegd in de Grondwet van 1848, meer en meer het karakter gekregen van een garantiefunctie.

Sinds 1848 is het geven van onderwijs vrij. Dit betekent dat er - naast openbare scholen - door particulier initiatief bijzondere scholen konden ontstaan waar onderwijs kan worden gegeven met een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke invalshoek.

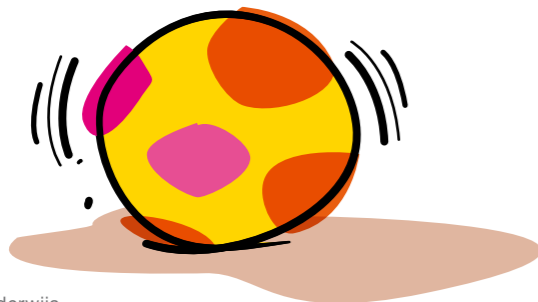
De zorgplicht strekte zich in 1848 overigens nog niet uit tot het bijzonder onderwijs. De aanhoudende zorg betrof in de Grondwet van 1848 alleen het openbaar onderwijs. De financiële zorg zou zich in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw in eerste instantie schoorvoetend uitstrekken tot het bijzonder onderwijs om uit te monden in een volledige

financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs in de Grondwet van 1917. De aanhoudende zorg betreft nu - met onderscheid van de verschillende posities voor het openbaar en bijzonder onderwijs - het hele onderwijs.

4.3 Relatieve neutraliteit

De actief pluriforme opdracht van het openbaar onderwijs en de ruimte voor levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op de openbare school zijn niet direct af te leiden uit de Grondwet. Dat wil niet zeggen dat deze twee kenmerken geen goede papieren hebben. Integendeel. De wortels van beide kenmerken reiken tot vóór de Grondwet van 1848: tot de Lageronderwijswet (Lo-wet) van 1806. In de uitwerking van die wet is ook de aanzet te vinden voor de eerbiedigingseis van 1848. De onenigheid die is ontstaan rondom de indertijd geformuleerde opdracht van het openbaar onderwijs bereikt rondom 1848 een hoogtepunt.

De eerbiedigingseis wordt ook wel aangeduid als het neutraliteitsbeginsel van het openbaar onderwijs. Door in de onderwijswetten - naast de eerbiedigingseis - óók een pedagogische opdracht op te nemen is het neutraliteitsbeginsel tot op zekere hoogte relatief. Door de tijd heen wordt een gelijklopende opdracht in relatie tot het eerbiedigingsbeginsel verschillend afgebakend. De controverses rondom de formulering, uitleg en toepassing van een positieve pedagogische opdracht voor het openbaar onderwijs vormen een belangrijke reden waarom een dergelijke opdracht niet in de Grondwet is vastgelegd. Niet in 1848 en ook niet daarna.



Lageronderwijswet van 1806: de algemeen christelijke school

De Lo-wet van 1806 kan enerzijds worden beschouwd als een product van de verlichtingsgedachte die aan het eind van de achttiende eeuw ook de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in de ban hield. Met de komst van de Bataafse Republiek wordt Nederland omgevormd tot eenheidsstaat die ook de zorg voor het (lager) onderwijs naar zich toetrekt. Het onderwijs moet verlichting en beschaving brengen, de natievorming bevorderen en de toenemende zedeloosheid tegengaan.

Anderzijds vormt de Lo-wet van 1806 geen volledige breuk met het verleden. De banden tussen het openbaar onderwijs en de gereformeerde kerk worden wel verbroken (scheiding van kerk en staat), maar het onderwijs moet de kinderen opleiden tot alle 'maatschappelijke en christelijke deugden'. Daarbij wordt wel het voorbehoud gemaakt dat de schoolmeester geen leerstellige zaken (dogma's) van de verschillende godsdienstige genootschappen mag behandelen. De regering wil de betreffende kinderen de behandeling van die leerstelligheden niet onthouden maar doet daartoe een dringend beroep op de verschillende godsdienstige genootschappen.

Zie hier een aanzet tot de eerbiedigingseis in relatie tot de opdracht die het openbaar onderwijs krijgt. De neutraliteit beperkt zich hier tot het weren van leerstelligheden op de algemeen christelijke openbare school. Zo kan de schoolmeester wel de niet-leerstellige geschiedenis van de christelijke godsdienst voor zijn rekening nemen en bijvoorbeeld openen en sluiten met een gebed.

Het beroep van de regering op de verschillende godsdienstige genootschappen om het onderwijs in het leerstellige voor hun rekening te nemen loopt vooruit op de wettelijke regeling dat de openbare school als gastheer ruimte moet maken voor dit soort onderwijs. Dit komt al tot uiting in een besluit van 1842, wanneer de regering een ultieme poging doet om de

Lo-wet van 1806 te redden. Het besluit regelt dat de openbare school de schoollokalen dagelijks een uur beschikbaar moet stellen voor het geven van leerstellig godsdienstonderwijs. Het besluit schrijft tevens voor hoe de afwisseling tussen de verschillende genootschappen moet worden geregeld.

Het besluit kon de kritiek op de Lo-wet echter niet stoppen. Van begin af aan was er kritiek op de nieuwe wet. Ten eerste was met de komst van de Lo-wet de overheidsinvloed op het geven van onderwijs zeer manifest geworden. Een bijzondere school stichten was nauwelijks mogelijk. De ruimte die de overheid uiteindelijk bood, kwam te laat. Ten tweede stelde de overheid zich op als een 'opperpedagoog', met gedetailleerde voorschriften over de te gebruiken schoolboeken en didactische leervormen. Ten derde stuitte de opdracht van het openbaar onderwijs en de uitwerking daarvan op weerstand. Zowel vanuit orthodoxe groepen uit de gereformeerde hoek, die de algemeen christelijke grondslag van het onderwijs vis noch vlees vonden, als van de kant van de rooms-katholieken, die het onderwijs te protestants vonden.

Lageronderwijswet van 1857: ethische/zedelijke gerichtheid op verworvenheden van het christendom

De Grondwet van 1848 realiseert - zoals hierboven reeds is aangegeven - de basis voor het duale stelsel. Het was daarmee echter nog niet helder welk karakter het openbaar onderwijs in deze nieuwe context moest krijgen. Want alhoewel de vrijheid van onderwijs het stichten van scholen op bijzondere grondslag mogelijk maakte, vormde de financiering daarvan geen sinecure en gingen de meeste kinderen nog gewoon naar de openbare school. Het heeft tot 1857 geduurd tot er een nieuwe Lo-wet kwam. Een drietal ontwerpen is over tafel gegaan voor het definitieve voorstel kon worden vastgesteld. Het ging telkens voor een belangrijk deel over de balans tussen de eerbiedigingseis - mate van neutraliteit - en de opdracht van het openbaar onderwijs. Gaat het bij het

openbaar onderwijs bijvoorbeeld om algemeen christelijke, absoluut neutrale scholen of om scholen die naar verschillende gezindten zijn ingericht?

De uiteindelijke formulering van de opdracht aan het openbaar onderwijs verschilt per saldo niet veel van die uit 1806. De formulering luidt nu dat onderwijs dienstbaar moet worden gemaakt aan de opleiding van kinderen tot 'alle christelijke en maatschappelijke deugden'.

In de omkering van de bijvoeglijke naamwoorden 'christelijke' en 'maatschappelijke' (ten opzichte van de tekst uit 1806) mag geen grotere benadrukking van het godsdienstige karakter van het openbaar onderwijs worden gelezen. Het tegendeel is mede door de komst van de vrijheid van onderwijs het geval. De bedoeling van beide woorden is namelijk principieel veranderd. De strekking heeft nu een meer geseculariseerde ethische/zedelijke gerichtheid die is gebaseerd op de gemeenschappelijke verworvenheden van het christendom. De onderwijzer moet zich nu, in lijn met de eerbiedigingseis, onthouden 'iets te leren, te doen of toe te laten, wat strijdig is met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden.' En 'het geven van onderwijs in de godsdienst wordt overgelaten aan de kerkgenootschappen. Hiervoor kunnen de schoollocalen buiten de schooluren ten behoeve van de leerlingen, die er ter school gaan, beschikbaar worden gesteld'. Het gaat nu niet meer alleen om het leerstellig godsdienstonderwijs. Ook de meer algemene geschiedenis van de christelijke godsdienst wordt aan de kerkgenootschappen overgelaten.

Middelbaar en hoger onderwijs: geen expliciete pedagogische opdracht

Alhoewel de discussie rondom de afbakening van het openbaar en bijzonder onderwijs - de schoolstrijd - zich in de negentiende eeuw met name concentreert rondom het lager onderwijs komen er ook twee wetten tot stand die betrekking hebben op het middelbaar en hoger onderwijs.



In 1863 komt de Wet op het middelbaar onderwijs (Mo-wet) tot stand. In deze wet wordt wel de eerbiedigingseis voor het openbaar onderwijs opgenomen maar niet de pedagogische opdracht dat leerlingen worden opgeleid tot alle christelijke en maatschappelijke deugden. Het gymnasiale onderwijs wordt geregeld in de Wet tot regeling van het hoger onderwijs (Ho-wet) van 1876. In deze wet ontbreken zowel de eerbiedigingseis als de pedagogische opdracht.

In de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) van 1963, die de Mo-wet en enkele andere wettelijke regelingen vervangt en ook de gymnasia betreft, is de eerbiedigingseis wel opgenomen, evenals een inhoudelijk (aangepaste) pedagogische opdracht voor alle typen voortgezet openbaar onderwijs. Verderop gaan we hier nader op in.

Lageronderwijswet van 1878: strikter toezicht op te christelijke invulling

De Lo-wet van Kappeyne van de Coppello van 1878 scherpt de regelgeving rondom het godsdienstonderwijs aan. Enerzijds wordt het toezicht op de 'neutraliteit' naar rijksniveau getild door beslissingen over kwesties die de eerbiedigingseis aangaan – geschillen over gebruikte boeken, schorsing van onderwijzers bij overtreding van de eerbiedigingseis – aan het oordeel van de minister over te laten. Anderzijds wordt nu gesteld dat bij de regeling van de schooltijden uitdrukkelijk uren worden vrijgesteld waarin het voor kinderen mogelijk is om godsdienstonderwijs te volgen in een daarvoor beschikbaar gesteld schoollokaal; indien nodig verwarmd en verlicht. Dus niet meer buiten maar onder schooltijd. Deze nieuwe regeling gaf volgens de minister aan dat de openbare school niet tegen godsdienst is: 'de school behoort te staan *buiten*, maar zij mag niet zijn gericht *tegen* de Kerk'.

Lageronderwijswet van 1920: financiële gelijkstelling

De Lageronderwijswet van 1920, die primair nodig was om de financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder

onderwijs te regelen, borduurt voor wat betreft het godsdienstonderwijs voort op de ingeslagen weg. De voorwaarden waaronder het godsdienstonderwijs kan plaatsvinden, worden wederom nader gepreciseerd in navolging van de wet van 1878 en geeft geen aanleiding tot uitgebreide discussies.

In 1937 worden voor de hogere burgerscholen en hogere handelsscholen (Mo-wet) en de gymnasia (Ho-wet) volgens dezelfde lijnen als in de Lo-wet de mogelijkheid voor godsdienstonderwijs op openbare scholen geregeld.

Mede in het kader van de afbakening tussen het openbaar en bijzonder onderwijs is in de loop van de negentiende eeuw de opdracht in samenhang met het neutraliteitsbeginsel van het openbaar onderwijs steeds scherper omljnd.

De praktijk heeft overigens altijd een geschakeerd beeld opgeleverd waarbij de openbare scholen qua identiteit veelal een afspiegeling vormen van de omgeving waarin zij staan. Zeker in de eerste helft van de negentiende eeuw betekent dit dat er min of meer protestants-christelijke en rooms-katholieke openbare scholen voorkomen. Na 1857 wordt het aspect van neutraliteit sterker benadrukt en verdwijnen de openbare scholen met een meer expliciet godsdienstig karakter.

De discussie rondom de opdracht annex de eerbiedigingseis van het openbaar onderwijs laait sinds het begin van de negentiende eeuw regelmatig in meer of minder heftige vorm op. Aan het eind van de negentiende en begin van de twintigste eeuw propageert de Bond van Nederlandse Onderwijzers een absoluut neutrale openbare school, vrij van godsdienstige en politieke dogma's. Voorstanders van een dergelijke radicaal neutrale opstelling van het openbaar onderwijs vormen echter een minderheid.

Dat neemt echter niet weg dat, mede door de financiële gelijkstelling in 1917, het openbaar onderwijs in relatie tot het bijzonder onderwijs in een meer neutrale hoek is terechtgekomen (passieve neutraliteit).

Wet op het voortgezet onderwijs 1963: christelijk-humanistische verworvenheden

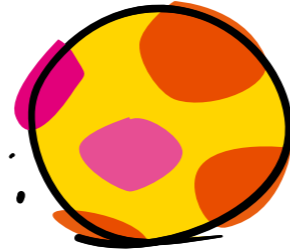
Als reactie hierop gaan er steeds meer stemmen op die benadrukken dat de wet van 1857 zeker geen absolute neutraliteit van de openbare school voorstond maar een ethische/zedelijke doelstelling voor het openbaar onderwijs heeft willen formuleren waarin kinderen worden opgevoed tot lid van een christelijke maatschappij. Deze positieve formulering van de opdracht aan het openbaar onderwijs zal na de Tweede Wereldoorlog worden verbreed naar een christelijk-humanistische opdracht.

Deze discussie komt expliciet aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel voor het voortgezet onderwijs (WVO), eind jaren vijftig/begin jaren zestig van de vorige eeuw. De Tweede Kamer valt daarbij over het feit dat in het wetsvoorstel wel de (negatieve) eerbiedigingseis is opgenomen maar het voorstel geen (positieve) opdracht voor het openbaar onderwijs kent. De discussie resulteert uiteindelijk in een formulering die in 1963 de eerste substantiële wijziging kent sinds 1806. De opdracht luidt nu dat het onderwijs bijdraagt tot de vorming van leerlingen 'op grondslag van waarden, in de Nederlandse traditie met name door christendom en humanisme erkend'.

In de WVO is ook geregeld dat er op de openbare school ruimte moet zijn voor het godsdienstonderwijs, met dien verstande dat naast godsdienstonderwijs een pendant is geformuleerd voor het geven van levensbeschouwelijk vormingsonderwijs. In de praktijk blijkt het te gaan om humanistisch vormingsonderwijs.

Wet op het basisonderwijs 1981: actief pluriform

In navolging van de WVO wordt in de Wet basisonderwijs (WBO), als opvolger van de Lo-wet van 1920, een nieuwe opdracht geformuleerd voor het openbaar onderwijs. Dit blijkt niet de formulering te zijn van de WVO uit 1963, maar een geheel nieuwe, die ook in de WVO wordt overgenomen. Vor-



ming van kinderen op basis van waarden 'door het christendom en humanisme erkend' wordt dan alweer te specifiek gevonden en niet rechtdoend aan de ontstane verscheidenheid. De nieuwe opdracht is daarom globaler geformuleerd: 'Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden'. Dit wordt als een actief pluriforme opdracht beschouwd waarbij uiteraard de eerbiedigingseis in acht moet worden genomen.

Ook in de WBO, die inmiddels is opgegaan in de Wet op het primair onderwijs (WPO), is het kader voor de mogelijkheid van het volgen van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs gewijzigd. Van dit onderwijs, waarvoor de school uitsluitend als gastheer optreedt, mag maximaal 120 uur als reguliere schooltijd meetellen. Deze marge is tot nu toe zeer ruim gebleken omdat dit onderwijs op de meeste openbare scholen niet meer dan driekwartier of een uur per week wordt gegeven.

Deze nieuwe formulering van het recht op levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in de WBO/WPO is (nog) niet overgenomen in de WVO.

4.4 Marktaandeel openbaar onderwijs

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat de discussie rondom het karakter van het openbaar onderwijs zich met name afspeelt in het lager onderwijs. Het streven in de negentiende eeuw was er dan ook op gericht om brede deel-

name aan het lager onderwijs te bevorderen. Een dergelijk streven was er niet ten aanzien van het middelbaar en hoger onderwijs. Daar komt nog bij dat de voorstanders die het lager onderwijs wilden laten stoeien op een leerstellige godsdienstige invalshoek zich in eerste instantie verre hielden van het vervolgonderwijs dat volgens hen te veel van 'god los' stond. De omslag vindt daar plaats na de eeuwwisseling, aan het begin van de twintigste eeuw.

Op dat moment is de strijd voor de gelijke bekostiging van openbare en bijzondere lagere scholen al lang aan de gang. In de Lo-wet van 1889 komt het bijzonder onderwijs voor het eerst in aanmerking voor een tegemoetkoming in de kosten. In dat jaar stemt het liberale smaldeel in de Tweede Kamer in met een gedeeltelijke bekostiging van het bijzonder onderwijs. Er is zelfs geen grondwetswijziging voor nodig. In de periode daarna zal de bekostiging van het bijzonder onderwijs gaandeweg worden verhoogd om volledig gelijk gesteld te worden met het openbaar onderwijs. Dat wordt in de Grondwet van 1917 vastgelegd.

Naarmate de bekostiging van het bijzonder onderwijs toeneemt, groeit het aantal leerlingen dat een school op godsdienstige grondslag bezoekt gestaag.

In 1845 ging 6% van de schoolgaande leerlingen naar een bijzondere lagere school op godsdienstige grondslag; in 1885 was dat aandeel gegroeid tot 21%. In 1915 is dat aandeel gestegen tot 39% en stijgt daarna tot 1925 met 14%, tot 53%. Het aandeel stabiliseert in 1945 rond de 70%. Na 1965 loopt het aandeel licht terug, tot zo'n 62% anno 2007.

Het aandeel leerlingen dat sinds 1945 naar een openbare school gaat, schommelt rond de 30%. Medio 1965 wordt een aandeel van 26% genoteerd en in 2006 een percentage van 31%. In het voortgezet onderwijs doet zich een soortgelijke ontwikkeling voor. In 2007 bezoekt zo'n 58% van de leerlingen een school op godsdienstige grondslag en zo'n 27% een openbare school. Wanneer het primair en voortgezet onderwijs in zijn totaliteit als uitgangspunt wordt genomen gaan in

2007 bijna 29% van de leerlingen naar een openbare school en ruim 60% naar een bijzondere school op godsdienstige grondslag.

4.5 Veropenbaring van het bijzonder onderwijs

De relatieve stabiliteit in het aandeel van openbaar en bijzonder onderwijs in de laatste veertig jaar mag echter niet verhullen dat de scheidslijn tussen openbare en bijzondere scholen in deze periode aanzienlijk minder scherp is geworden. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de ontkerkelijking en individualisering van de Nederlandse samenleving en de instroom van grote groepen buitenlanders met een eigen cultuur en godsdienst, die in een later stadium nieuwe Nederlanders worden.

Deze ontwikkelingen hebben op de zo belangrijke godsdienstige dimensie van het onderwijs twee haaks op elkaar staande tendenties tot gevolg (gehad). Enerzijds zijn de verschillen tussen de cultureel verwante christelijke tradities zo niet verkleind dan toch zeker minder belangrijk geworden en is het belang dat aan deze tradities wordt gehecht afgenomen. Anderzijds worden de culturele/godsdienstige tradities van de nieuwkomers nog sterk beleefd; deze van origine uitheemse culturele/godsdienstige tradities staan soms op gespannen voet met waarden en normen die hier als belangrijke verworvenheden gelden.

Deze ontwikkelingen zijn de wetgever niet ontgaan en hebben hun weerslag gehad op de wet- en regelgeving. Daarbij is de Grondwet – zij het op bescheiden wijze – niet buiten schot gebleven.

De toenemende bemoeienis van de overheid ten aanzien van het funderend onderwijs heeft echter niet alleen te maken met de hierboven geconstateerde maatschappelijke ontwikkelingen maar ook met het tempo van de technologische ontwikkelingen en het belang van het onderwijs daarvoor en voor de Nederlandse economie in het bijzonder. Deze ontwikkelingen blijven hier buiten beschouwing.

De multiculturele samenleving en geestelijke stromingen

Zoals hierboven werd aangegeven is in 1963, bij de totstandkoming van de Wet op het voortgezet onderwijs, de pedagogische opdracht voor de openbare school reeds verruimd. De Tweede Kamer vond dat aanpassing van de opdracht uit de Lo-wet – opleiden tot alle christelijke en maatschappelijke deugden – niet kon wachten tot de totstandkoming van een nieuwe Wet op het basisonderwijs. Bij de totstandkoming van de tekst voor deze nieuwe Wet op het basisonderwijs, begin jaren tachtig, vond de Tweede Kamer deze alweer te specifiek betrekking hebben op de waarden in de Nederlandse samenleving die zijn gestoeld op het christendom en humanisme. Het gaat nu om aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden die leven in de Nederlandse samenleving. En dat niet alleen. Het gaat er ook om dat leerlingen de betekenis van die waarden leren onderkennen. Er was duidelijk oog voor het ontstaan van een samenleving met grotere diversiteit: een multiculturele samenleving. De Grondwet van 1983 getuigt niet alleen meer van 'eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen' maar van eerbiediging 'van ieders godsdienst of levensovertuiging'. De wetgever liet het niet alleen bij deze aangepaste – actief pluriforme – pedagogische opdracht voor het openbaar onderwijs.

Daarnaast werden in de WBO enkele passages opgenomen die niet alleen voor het openbaar onderwijs gelden maar ook voor het bijzonder onderwijs. Ten eerste werd het uitgangspunt opgenomen dat het onderwijs er mede van uitgaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. En ten tweede geeft de wet aan dat het onderwijs naast specifieke zaken zoals zintuiglijke en lichamelijke oefening, rekenen en taal, ook enkele kennisgebieden omvat waarbij onder meer aandacht moet worden besteed aan geestelijke stromingen. Beide aspecten liggen opgesloten in de nieuwe opdracht voor het openbaar onderwijs. Met deze aanvullingen heeft de wetgever dus ook specifiek het bijzonder onderwijs

op het oog. Ook bijzondere scholen zullen – Vanuit de optiek van de levensbeschouwelijke grondslag van de bijzondere school – aandacht moeten besteden aan deze aspecten.

Toetsen aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat

Tot aan het begin van deze eeuw heeft de onderwijsinspectie zich in haar toezicht verre gehouden van het beoordelen van de levensbeschouwelijke grondslag van bijzondere scholen. Door de grote instroom van nieuwe Nederlanders die leven volgens de beginselen van de islamitische godsdienst is hier verandering in gekomen. De islamitische godsdienst, die samen met sociaal-culturele gewoonten van het land van herkomst veelal nog sterk wordt beleefd, contrasteert en kan botsen met verworvenheden in de Nederlandse samenleving. Het stichten en in stand houden van islamitische scholen wordt niet door iedereen gezien als een emancipatorische beweging van het islamitische bevolkingsdeel die de integratie in de Nederlandse samenleving bevordert. Het ontstaan en de groei van het aantal scholen op islamitische grondslag sinds het eind jaren tachtig van de vorige eeuw – hoe bescheiden ook – wordt met argusogen gevolgd. De invloed van de groei van het islamitisch fundamentalisme op deze scholen – mede door (financiële) inmenging van vreemde mogendheden – wordt gevreesd. In 1998 rapporteert de toenmalige Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) over de invloed van de politieke islam in Nederland. Na de aanslag op de Twin Towers op 11 september 2001 verschijnt in februari 2002 van de dienst het rapport *De democratische rechtsorde en islamitisch onderwijs* met als ondertitel *Buitenlandse inmenging en anti-integratieve tendensen*. De teneur van het rapport is dat zich op het overgrote deel van de islamitische scholen weinig zaken voordoen die schadelijk zijn voor de democratische rechtsorde. De onderwijsinspectie krijgt opdracht tot nader onderzoek op alle 37 islamitische scholen. Het rapport *Islamitische scholen en sociale cohesie* bevestigt in grote lij-



nen de bevindingen van het BVD-rapport. Afgezien van het feit dat de Tweede Kamer vraagtekens zet bij de degelijkheid van het onderzoek ontstaat een discussie of de onderwijsinspectie toezicht mag houden op het godsdienstonderwijs (of ander levensbeschouwelijk vormingsonderwijs) op scholen. De minister geeft aan dat de inspectie - gezien de vrijheid van onderwijs - alleen toezicht houdt als daar aanleiding voor is. Het toezicht is dan alleen marginaal en niet inhoudelijk.

De inspectie bekijkt in het kader van het regulier toezicht sowieso wat er in het schoolplan en schoolgids staat over het levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en hoeveel uren daaraan worden besteed. Aanleiding tot nader onderzoek zijn bijvoorbeeld meer signalen over strijdigheid met de basiswaarden van de rechtsstaat of onderwijs dat niet in het Nederlands wordt gegeven. Uit het vervolgonderzoek van de onderwijsinspectie blijkt dat de marginale toetsing betrekking heeft op strijdigheid met de basiswaarden (vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip, verdraagzaamheid en het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie) en het didactisch/pedagogisch handelen van de leraar.

Het marginale onderwijstoezicht beperkt zich op dit moment tot het bijzonder onderwijs. De lessen levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op verzoek van ouders op openbare scholen vallen hier (nog) buiten omdat de onderwijsinspectie hierover het bevoegd gezag van de openbare school niet kan

aanspreken. De minister heeft wel aangekondigd om met nadere wetgeving te komen waardoor marginaal toezicht van het bevoegd gezag van de openbare school en de onderwijsinspectie wel mogelijk wordt. Zes jaar na dato is overigens nog geen wetsvoorstel hieromtrent bij de Tweede Kamer ingediend.

De pluriforme samenleving en actief burgerschap en sociale integratie

De multiculturele samenleving komt vanwege de moeizame integratie en de problemen die dat oplevert aan het eind van de vorige en begin van deze eeuw steeds meer ter discussie te staan. De aanslag op de Twin Towers in New York op 11 september 2001, de daarop volgende aanslagen in Europa en de moord op Theo van Gogh door moslimfundamentalisten zorgen voor grote maatschappelijke onrust en verscherping van tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen. Ook de politieke moord op Pim Fortuyn - alhoewel niet in naam van de islam gepleegd - moet in deze context worden geplaatst.

Daarnaast zorgt ook de afnemende cohesie - door individualisering en verzakelijking - voor een verharding van het maatschappelijk klimaat.

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op waar de Nederlandse samenleving voor staat en in hoeverre de school daarin een rol vervult of zou moeten vervullen. Op de achtergrond spelen hierbij vraagstukken over de mate waarin nieuwkomers zich moeten aanpassen aan de Nederlandse samenleving (integratie) en over beheersing van middelpuntvliedende krachten in de samenleving (burgerschap). Tegen deze achtergrond is in 2006 het uitgangspunt dat het onderwijs er mede vanuit gaat dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving aangepast en uitgebreid met een tweetal nadere duidingen wat dat betekent voor het onderwijs.

Het onderwijs:

- gaat er mede vanuit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving;
- is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie;
- is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

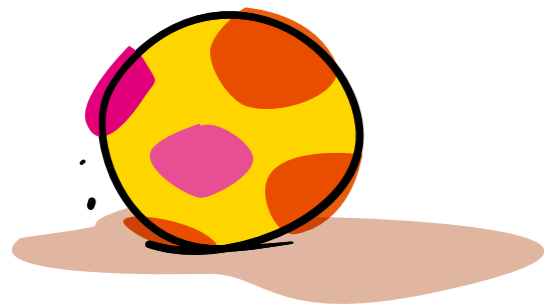
In onderdeel a. is de 'multiculturele samenleving' vervangen door 'pluriforme samenleving'. De aanduiding 'pluriforme samenleving' geeft aan dat het in de samenleving gaat om meer dan etnische verschillen. Het kan worden gezien als een meer objectieve en bredere formulering van het oorspronkelijke uitgangspunt. Tussen de twee volgende nadere duidingen is een zekere spanning waar te nemen. Het vraagt om een balans tussen diversiteit en verbondenheid.

De strekking van de drie onderdelen van de nieuwe formulering vertoont enerzijds grote overeenkomsten met de pedagogische opdracht van het openbaar onderwijs en geeft daar anderzijds een nadere precisering van. Dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving en het onderwijs er daarom mede op is gericht dat zij kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten, kan als een ruimere formulering worden gezien van de opdracht van het openbaar onderwijs. Die stelt immers dat het onderwijs bijdraagt aan de ontwikkeling van leerlingen met aandacht voor alle godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden. Anderzijds kan worden gesteld dat de gerichtheid op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie expliciet aandacht vraagt voor het gemeenschappelijke dat de samenleving ondanks alle diversiteit heeft of moet hebben.

De minister heeft de onderwijsinspectie opdracht gegeven expliciet te gaan toezien of de scholen voldoende aandacht besteden aan het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Aanvullend op de huidige kerndoelen die voor een deel al betrekking hebben op het onderwerp zijn twee specifieke kerndoelen toegevoegd.

Het veld stelt dat de open norm die de wet formuleert een terughoudende rol van de inspectie vereist. Scholen zijn niet tegen verantwoording maar de inspectie mag niet de norm gaan bepalen. De inspectie is zich hiervan bewust en zal dit voor een belangrijk gedeelte onontgonnen terrein in overleg met het veld betreden. In eerste instantie gaat de inspectie bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs gericht op dit onderwerp zich concentreren op de vraag of een school inzicht heeft in de aan burgerschap en integratie gerelateerde opvattingen, houdingen en gedragingen van leerlingen op de school en of de school inspeelt op een ongewenste invulling daarvan (denk aan intolerantie, extremistische ideeën en discriminatie). Daarbij zal tevens worden bekeken of het onderwijsaanbod niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dit is in overeenstemming met de hierboven beschreven aanpak rondom het toezicht op het levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.

Bij het opstellen van een leerplankader voor het nieuwe aandachtsgebied is gediscussieerd met vertegenwoordigers van scholen en onderwijsorganisaties. Daarbij is vastgesteld dat de denominatie van invloed kan zijn op de invulling van burgerschapsvorming maar dat de grenzen tussen de denominaties niet zo scherp zijn en dat de pedagogische visie van de school vaak van grotere invloed is dan de denominatie. Dit is waarschijnlijk een belangrijke reden waarom het bijzonder onderwijs nauwelijks heeft geprotesteerd tegen de nieuwe invulling van het uitgangspunt dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving. Deze lijkt verrassend veel op en ligt in het verlengde van de actief pluriforme opdracht van het



openbaar onderwijs. Dit betekent overigens dat ook de actief pluriforme opdracht van het openbaar onderwijs in het vizier is gekomen van de inspectie.

Toelating op denominatieve grondslag

Uiteraard blijft voor het bijzonder onderwijs de mogelijkheid bestaan om een toelatingsbeleid te hanteren. Maar door het afnemende belang dat door ouders en leerlingen wordt gehecht aan de denominatie van een school en de toenemende diversiteit van de Nederlandse samenleving hanteren veel bijzondere scholen een semi-open toelatingsbeleid. Er wordt veelal niet meer geëist dat ouders of leerlingen de grondslag van de school onderschrijven. Respecteren is veelal voldoende. Overigens stuit het wettelijk vastleggen van deze praktijk nog steeds op principiële bezwaren. Zo sneuvelde het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA om ook de algemene toegankelijkheid van bijzondere scholen in de wet te verankeren in de onderhandelingen, die leidde tot het kabinet Balkenende IV. Bij het weigeren van leerlingen zal de rechter overigens geen willekeur toestaan. Het toelatingsbeleid van een bijzondere school moet duidelijk kenbaar zijn vastgelegd en moet consequent worden toegepast. Een betrekkelijk kleine groep bijzondere scholen hanteert nog een strikt toelatingsbeleid op denominatieve grondslag.

4.6 Verbijzondering van het openbaar onderwijs

Tot aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw stond het nauwelijks ter discussie dat de gemeente fungeerde als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Een grotere betrokkenheid van bijvoorbeeld ouders kan worden geregeld door het instellen van een bestuurscommissie die wordt belast met het bestuur van een of meer openbare scholen.

De rol van het gemeente als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs kwam onder druk te staan tijdens de discussie om gemeenten een grotere rol te geven op het terrein van



het lokale onderwijsbeleid (onderwijsachterstandenbeleid, huisvestingsbeleid, schoolbegeleidingswerk, etcetera). Als voorwaarde voor decentralisatie van het lokaal onderwijsbeleid werd gesteld dat de gemeente haar rol als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs op afstand zou zetten. Dit om elke schijn van belangenverstrengeling te vermijden. De figuur van de bestuurscommissie werd daarvoor niet als afdoende beschouwd.

Stichting openbaar onderwijs en openbare rechtspersoon

De discussie rondom de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid heeft uiteindelijk niet geresulteerd in een wettelijke verplichting voor de gemeente om het bestuur van het openbaar onderwijs op afstand te zetten maar wel in drie nieuwe bestuursvormen die het verder op afstand zetten voor gemeenten mogelijk maken. Nadat was vastgesteld dat een grondwetswijziging voor het op grotere afstand zetten van het bestuur van het openbaar onderwijs door gemeenten niet nodig was, is het in 1997 voor gemeenten mogelijk geworden om het bestuur van het openbaar onderwijs onder te brengen in een stichting openbaar onderwijs of een openbare rechtspersoon. Het belangrijkste verschil: de eerste is in een privaatrechtelijke vorm gegoten en de laatste in een publiekrechtelijke. Inhoudelijk komen de regels zo veel mogelijk overeen. In beide gevallen blijft er bij deze vormen van bestuur van openbare scholen bemoeienis – weliswaar op afstand – van de gemeente. Het gaat dan om taken als het benoemen van bestuursleden, vaststellen en aanpassen van de statuten, goedkeuring van de begroting en jaarrekening, toezien op de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs en opheffing van een openbare school.

Stichting samenwerkingsbestuur

Een jaar later wordt het ook mogelijk om een school onder te brengen bij een stichting samenwerkingsbestuur. In dit geval houdt een stichting minimaal één openbare school en één

bijzondere school in stand. Ook hier blijft de gemeente – voor wat betreft de openbare school of scholen – een externe toezichthoudende rol houden. Het toezicht is niet zo vergaand als bij de hierboven genoemde varianten. Er bestaat geen verplichting tot het benoemen van een deel van de bestuursleden en er is geen goedkeuring van de begroting en jaarrekening van de gemeente nodig.

Samenwerkingsschool

Eigenlijk was het de bedoeling om tegelijk met de uitbreiding van de bestuursvormen ook de figuur van een samenwerkingsschool mogelijk te maken; daarover werd toen al lang gediscussieerd. Een samenwerkingsschool is een school waar op geïntegreerde wijze openbaar en bijzonder onderwijs wordt verzorgd. Materieel bestaan dit soort scholen al, maar staan ze te boek als bijzonder of openbaar.

De vraag of voor de samenwerkingsschool een grondwetswijziging noodzakelijk was, riep veel discussie op. De regering was van mening dat dit eigenlijk niet nodig was maar heeft uiteindelijk de koninklijke weg gekozen en een voorstel tot wijziging van artikel 23 van de Grondwet ingediend. Dit voorstel is pas recent, in 2006, aangenomen. Artikel 4 luidt nu: 'In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal *openbare* 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, *al dan niet in een openbare school*.'

De cursiveringen zijn de toevoegingen die de samenwerkingsschool mogelijk maakt.

Tot het eind bestond er een fundamenteel meningsverschil tussen de confessionele partijen en een meerderheid in beide Kamers met betrekking tot de mogelijke reikwijdte van de samenwerkingsschool. Het CDA heeft in de Eerste Kamer uiteindelijk ingestemd met de nieuwe tekst nadat de minis-

ter van Binnenlandse Zaken had toegezegd dat bij nadere uitwerking in de wet een zeer beperkte mogelijkheid tot het stichten van samenwerkingsscholen zal worden gerealiseerd. Dat betekent dat een samenwerkingsschool alleen kan ontstaan door fusie van twee bestaande scholen – een openbare en een bijzondere - wanneer een van beide onder de opheffingsnorm dreigt te komen.

Aandeel privaatrechtelijke bestuursvorm groeit

Begin 2008 is duidelijk vast te stellen dat de privaatrechtelijke bestuursvorm terrein wint in zowel het primair als voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs heeft 61% van de besturen een privaatrechtelijke vorm, met 69% van de scholen en 71% van de leerlingen. In het voortgezet onderwijs heeft 60% van de besturen een privaatrechtelijke vorm, met 71% van de scholen en 68% van de leerlingen.

De keuze voor de openbare rechtspersoon als bestuursvorm is zowel in het primair (3%) als voortgezet onderwijs (2%) klein. De verwachting is dat de groei van het aantal stichtingen openbaar onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs nog verder zal groeien ten koste van de integrale bestuursvorm en de bestuurscommissie.

4.7 Governance in het onderwijs

Niet alleen gemeenten hebben een grotere rol gekregen in het onderwijsbeleid. Ook schoolbesturen hebben medio jaren negentig meer beleidsruimte gekregen. Dit komt met name tot uiting in de invoering van de lumpsum financiering. Deze is eind jaren negentig ingevoerd in het voortgezet onderwijs en een paar jaar geleden ook in het primair onderwijs. Scholen worden steeds meer gezien als publieke organisaties, ook wel aangeduid als ‘maatschappelijke ondernemingen’.

Besturen openbare scholen PO	Besturen	in %	Scholen	in %	Vestigingen	in %	Leerlingen	in %
Bestuur openbaar lichaam op basis van WGR	2	0,8	2	0,1	2	0,1	387	0,1
Bestuurcommissie (art. 83/87 Gmw)	42	17,7	350	14,3	368	14,4	71.212	14,2
Integraal bestuur B&W	43	18,1	323	13,2	339	13,2	56.513	11,3
Openbare rechtspersoon	7	3,0	86	3,5	89	3,5	17.003	3,4
Samenwerkingsbestuur	35	14,8	120	4,9	121	4,7	26.053	5,2
Stichting openbaar onderwijs	108	45,6	1568	64,0	1640	64,1	329.965	65,8
Totaal	237	100	2449	100	2559	100	501.133	100

Besturen openbare scholen VO	Besturen	in %	Scholen	in %	Vestigingen	in %	Leerlingen	in %
Bestuur openbaar lichaam op basis van WGR	5	4,8	6	3,2	17	5,1	12.834	5,2
Bestuurcommissie (art. 83/87 Gmw)	19	18,1	23	12,2	47	14,1	38.769	15,7
Integraal bestuur B&W	15	14,3	21	11,1	28	8,4	20.858	8,5
Openbare rechtspersoon	2	1,9	5	2,6	10	3,0	7.086	2,9
Samenwerkingsbestuur	11	10,5	35	18,5	57	17,1	41.408	16,8
Stichting openbaar onderwijs	53	50,5	99	52,4	174	52,3	125.200	50,9
Totaal	105	100	189	100	333	100	246.155	100

Gebaseerd op ledenadministratie VOS/ABB en gegevens en voorlopige tellingen 1-10-2007 van CFI.

Dit zijn ondernemingen die voor het overgrote deel met publiek geld in stand worden gehouden en een publieke taak vervullen zonder dat de overheid formeel eigenaar is. Dat geldt uiteraard niet voor openbare scholen die rechtstreeks door het College van Burgemeester en Wethouders of via een bestuurscommissie worden bestuurd. Voor ‘verzelfstandigde’ besturen - via een stichting openbaar onderwijs of stichting samenwerkingsbestuur - geldt dat echter wel in hoge mate. Omdat openbaar onderwijs van overheidswege wordt gegeven houdt de gemeente, zoals hierboven reeds aangegeven, bij deze bestuursvormen een aantal (toezichthoudende) taken.

De discussie rondom ‘goed (onderwijs)bestuur’ gaat volgens de minister over ‘de verdeling van verantwoordelijkheden tussen al diegenen die (kunnen) bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs’. Het gaat dan ‘over de rol en positie van docenten, managers, bestuurders, toezichthouders, ouders, leerlingen en studenten. In het beroepsonderwijs en hoger onderwijs is bovendien de relatie met het bedrijfsleven relevant. Goed bestuur gaat daarmee ook over de relatie tussen de minister, en namens hem de Inspectie van het onderwijs, tot de bovengenoemde partijen’. Belangrijke aspecten in het kader van goed bestuur zijn horizontale en verticale verantwoording en de maatschappelijke dialoog: zaken die goed aansluiten bij het karakter van het openbaar onderwijs.

4.8 Toekomst van het openbaar onderwijs

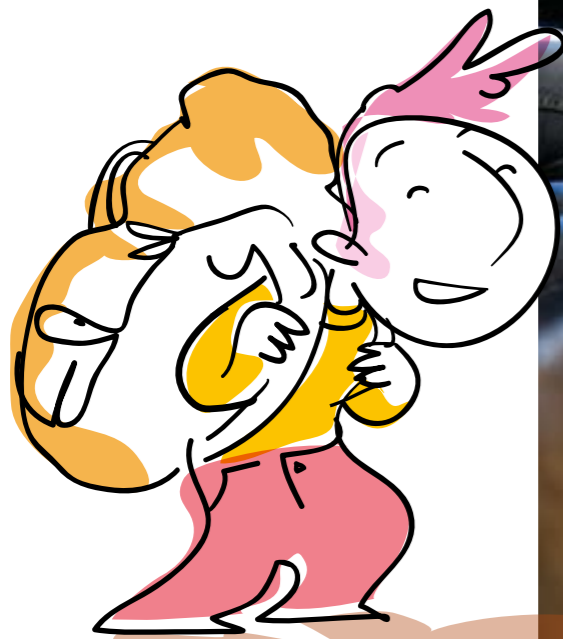
De vrijheid van onderwijs, en met name de vrijheid tot het stichten en in stand houden van scholen die door de overheid worden bekostigd, wordt in Nederland nog steeds bepaald door de levensbeschouwelijke grondslag van de school. Naast de openbare school, die levensbeschouwelijk ‘neutraal’ is en van overheidswege in stand wordt gehouden, komen particuliere scholen uitsluitend in aanmerking voor bekostiging als zij van een bepaalde levensbeschou-

welijke richting zijn. Het aantal richtingen dat wordt erkend, is beperkt (bijzondere scholen zonder specifieke levensbeschouwelijke grondslag vallen onder de regeling algemeen bijzonder). In de loop der tijd zijn de regels voor het kunnen stichten van scholen, met name vanuit budgettaire oogpunt, aangescherpt. Een gevolg daarvan is dat de bestaande verdeling in belangrijke mate in stand wordt gehouden, terwijl de levensbeschouwelijke grondslag in de profilering van de scholen en het belang van deze grondslag in het keuzegedrag van ouders/leerlingen is afgenomen. Laat staan dat deze grondslag nog in overeenstemming is met die van de ouders. Een initiatief van het kabinet Kok, eind negentiger jaren, om het stichten en in stand houden van scholen los te koppelen van de levensbeschouwelijke grondslag (richting vrije planning) heeft in het kabinet Balkenende geen vervolg gekregen.

De levensbeschouwelijke aspecten voor het grootste deel van de bijzondere scholen zijn een minder prominente dan wel een minder exclusieve rol gaan vervullen. De wetgever heeft de randvoorwaarden waarbinnen de levensbeschouwelijke aspecten zich moeten bewegen scherper gedefinieerd. Dit alles vermindert niet het belang van de kernwaarden van het openbaar onderwijs zoals geformuleerd aan het begin van deze brochure. In beginsel zijn openbare scholen ontmoetingsscholen bij uitstek. Ook het gegeven dat ouders en leerlingen zich bij hun schoolkeuze daar niet alleen of minder door laten leiden dan door zaken als kwaliteit van het onderwijs, schoolnabijheid, sfeer en samenstelling doet daar niets aan af. De kernwaarden van het openbaar onderwijs hoeven als vertrekpunt niet onder stoelen of banken te worden gestoken. De concrete invulling op school bepaalt - in samenhang met bijvoorbeeld het gekozen onderwijsconcept en de bekwaamheid van het personeel - de aantrekkelijkheid van de school voor ouders en leerlingen. Ruimte voor diversiteit is er genoeg.

5. Wettelijke kenmerken

het openbaar onderwijs in de huidige wetgeving



In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op de wettelijke kenmerken van het openbaar onderwijs in de huidige wetgeving.

5.1 Het formele kenmerk

Het formele kenmerk van het openbaar onderwijs - zoals artikel 23 van de Grondwet dat formuleert - is dat dit onderwijs 'van overheidswege wordt gegeven'. Dat wil zeggen dat de overheid de openbare school sticht en verantwoordelijk is voor de instandhouding van die school. De wetgever heeft die overheidstaak opgedragen aan het gemeentebestuur.

Voor wat betreft het uitoefenen van de bestuurstaak van de openbare school (anders gezegd: het functioneren als schoolbestuur of bevoegd gezag) kan de gemeente twee lijnen volgen. De gemeente kan ervoor kiezen zelf te functioneren als schoolbestuur; in dat geval vormt het College van Burgemeester en Wethouders het bevoegd gezag van de openbare school. Daarnaast kan de gemeenteraad besluiten het bestuur over de openbare school aan een derde over te laten. De wetgever heeft daartoe verschillende opties mogelijk gemaakt. De gemeenteraad kan daaruit een keuze maken. Die opties worden kort toegelicht in paragraaf 5.3.

In het geval de gemeenteraad ervoor kiest het bestuur over de openbare school aan een derde over te dragen, betekent dat niet dat daarmee voor het gemeentebestuur een einde komt aan de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs. Het gemeentebestuur houdt de grondwettelijke zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in de eigen gemeente. Na de overdracht van het bestuur van de openbare school aan een derde blijft het gemeentebestuur daarom een rol spelen als toezichthouder. Hoe die toezichthoudende rol er precies uit ziet en wat een gemeentebestuur in die rol kan en mag doen, hangt af van de gekozen bestuursvorm.

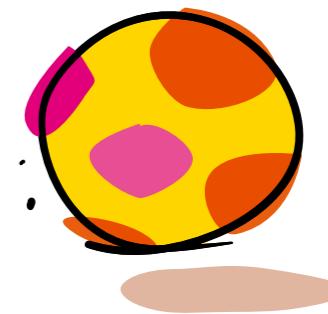
5.2 De materiële kenmerken

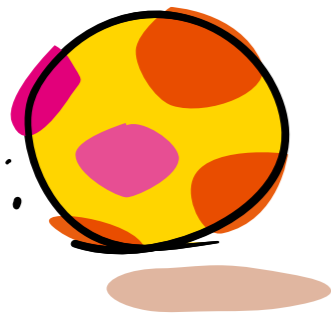
Het openbaar onderwijs wordt voorts gekenmerkt door de volgende drie materiële of inhoudelijke kenmerken:

- algemene toegankelijkheid;
- algemene benoembaarheid;
- actieve pluriformiteit.

Algemene toegankelijkheid

Alle openbare scholen zijn toegankelijk voor alle leerlingen, zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing. Het recht op toegang tot de openbare school is echter geen absoluut recht. Zo kan het bevoegd gezag een leerling de toegang tot een openbare school weigeren, als op die school fysiek geen ruimte aanwezig is. In dat geval kan het bevoegd gezag de leerling verwijzen naar een andere openbare school in de gemeente waar wél plaats is. Het bevoegd gezag mag de toegang eveneens weigeren als de school de specifieke zorg, die een leerling nodig heeft, niet kan bieden of als toelating van de leerling tot ernstige verstoring van de rust en orde op school leidt.





De gemeenteraad kan besluiten om - ter wille van een doelmatige spreiding van leerlingen over de openbare scholen - schoolwijken in te stellen. In beginsel betekent dat dat leerlingen die in een bepaalde schoolwijk woonachtig zijn, alleen toegelaten kunnen worden op de openbare school die aan die schoolwijk gekoppeld is. Die verplichting geldt niet als ouders schriftelijk aan het bevoegd gezag te kennen geven dat zij hun kind op een andere openbare school onderwijs willen laten volgen.

Algemene benoembaarheid

Artikel 3 van de Grondwet bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Een persoon die een aanstelling heeft op een openbare school wordt geacht in openbare dienst werkzaam te zijn. Dat houdt in dat een bevoegd gezag in het openbaar onderwijs bij de werving en selectie van werknemers geen onderscheid mag maken naar ras, leeftijd, godsdienst et cetera maar alleen kan selecteren op basis van bevoegdheids- en bekwaamheidseisen. Strikt formeel houdt toepassing van dit principe in dat het bevoegd gezag van een te benoemen werknemer niet mag eisen dat hij of zij voorstander is van openbaar onderwijs. Wel mag het bevoegd gezag eisen dat een werknemers bereid is in de dagelijkse praktijk te werken overeenkomstig de beginselen van het openbaar onderwijs.

Het ligt in de rede om het principe van de algemene benoembaarheid ook in andere situaties in het openbaar onderwijs

- hoewel daar dan veelal geen sprake is van een relatie werkgever-werknemer - overeenkomstig toe te passen. Daarbij kan men denken aan de werving en selectie van bestuursleden en het kiezen van leden van de verschillende medezeggenschapsorganen.

Actieve pluriformiteit

Uit de algemene toegankelijkheid van openbare scholen vloeit voort dat openbaar onderwijs gegeven wordt met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing. Indien iedereen welkom is, moet de school er ook voor zorgen dat iedereen zich in die school geaccepteerd en veilig voelt. Dat 'eerbiedigen van ieders godsdienst of levensbeschouwing' (of anders gezegd: die pluriformiteit) kun je verschillend benaderen. Het is denkbaar om voor een passieve opstelling te kiezen, te weten: er wordt geen expliciete aandacht besteed aan uiteenlopende religies en levensbeschouwingen ("Praat je er niet over, dan kwets je niemand en laat je iedereen in zijn of haar waarde.") Deze neutrale opstelling is in een periode in het verleden het leidende principe geweest. Ook nu nog volgen sommige openbare scholen - bewust gekozen of werkend vanuit een lange traditie - deze neutrale lijn.

De wetgever heeft echter voor een andere lijn gekozen. Een openbare school dient actief met die pluriformiteit binnen de leerlingenpopulatie om te gaan. Het openbaar onderwijs moet, aldus de wetgever, bijdragen aan de ontwikkeling van de leerlingen, met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden. Kortom: de openbare school dient nadrukkelijk aandacht te besteden aan verschillende stromingen en opvattingen. Het is de opdracht en uitdaging voor de openbare school om over de verschillende stromingen informatie te verstrekken, met elkaar daarover te discussiëren en respect voor elkaars standpunt te kweken.

Literatuur

- *Toelating en verwijdering leerlingen VO*. Katern 7 uit de katernenreeks van VOS/ABB.
- *Toelating en verwijdering leerlingen PO*. Katern 8 uit de katernenreeks van VOS/ABB.
- Website van het Expertisecentrum Openbaar Onderwijs: www.vosabb.nl/openbaar-onderwijs Zie rubrieken: identiteit en imago, burgerschap en sociale integratie.

5.3 Bestuursvormen openbaar onderwijs

In paragraaf 4.2.1 is aangegeven dat de gemeenteraad kan besluiten om het bestuur over het openbaar onderwijs over te dragen aan een derde. De wetgever heeft omschreven van welke bestuursvormen gebruik kan worden gemaakt om het bestuur van het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Het zijn de volgende:

- bestuurscommissie op grond van artikel 83 van de Gemeentewet;
- openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR);
- stichting openbaar onderwijs;
- openbare rechtspersoon;
- stichting samenwerkingsbestuur.

Het staat de gemeenteraad niet alleen vrij om een keuze te maken uit de verschillende bestuursvormen. De raad kan ook beslissen om niet alle scholen onder dezelfde bestuursvorm te plaatsen. Zo komt het voor dat het openbaar primair onderwijs in een gemeente een andere bestuursvorm heeft dan het openbaar voortgezet onderwijs.

De hierboven genoemde lijst van bestuursvormen is limitatief. Van andere bestuursvormen - zoals de vereniging - kan men niet gebruikmaken om het openbaar onderwijs te besturen. In het najaar van 2006 heeft hoogleraar Dick Mentink overigens bepleit ook de verenigingsvorm voor het besturen van openbare scholen wettelijk mogelijk te maken.

Bestuurscommissie op grond van artikel 83 van de Gemeentewet

Artikel 83 van de Gemeentewet bepaalt dat de gemeenteraad een bestuurscommissie kan instellen, waaraan gemeentelijke taken en bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Zo kan op grond van dit artikel de gemeenteraad schoolbestuurlijke taken en bevoegdheden overdragen aan een bestuurscommissie. Die bestuurscommissie treedt dan vervolgens ten aanzien van die overgedragen taken en bevoegdheden op als bevoegd gezag van de openbare school. Deze bestuursvorm is gebonden aan het grondgebied van één gemeente. De samenstelling en de bevoegdheden van de commissie worden door de gemeenteraad in een verordening c.q. regeling vastgesteld.

Financieel blijft de bestuurscommissie in sterke mate aan de gemeente gebonden, omdat haar financiën onderdeel blijven uitmaken van de gemeentebegroting. De Gemeentewet bepaalt namelijk dat de vaststelling van de begroting en jaarrekening niet aan een bestuurscommissie kan worden overgedragen.

De gemeente is de bevoegdheden die zij overdraagt kwijt tot aan het moment waarop de gemeenteraad de delegatie - door intrekking van de verordening - ongedaan maakt. Desondanks kan de gemeente nog steeds invloed uitoefenen. Zo blijft de gemeenteraad bevoegd om besluiten van de bestuurscommissie te schorsen of te vernietigen indien deze strijden met de wet of het belang van de gemeente. Al met al is hiermee een redelijke bestuurlijke zelfstandigheid van de bestuurscommissie verzekerd. De bestaande bestuurscommissies beschikken over het algemeen over alle schoolbestuurlijke bevoegdheden die bij een bevoegd gezag horen.

De regeling van de bestuurscommissie is met weinig voorschriften omgeven, zodat er alle ruimte bestaat het bestuur af te stemmen op de plaatselijke situatie. Zo staat het de

gemeenteraad vrij om de samenstelling van de commissie te bepalen, te regelen of de commissie al dan niet haar eigen bestuursleden benoemt en te bepalen op welke wijze de bestuurscommissie verantwoording aflegt aan de gemeenteraad.

Hoewel men in de praktijk in het bestuur wel degelijk raadsleden of leden van het ambtelijk apparaat aantreft, hoeven de bestuursleden niet noodzakelijkerwijs afkomstig te zijn uit die kring. Vaak zijn het ouders of deskundigen uit het maatschappelijk veld die in het bestuur zitten.

Openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR)

Gemeenten kunnen met elkaar samenwerken met het oogmerk om de openbare scholen in hun gemeenten gezamenlijk te besturen. Daarvoor kan het openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) gebruikt worden. Ook samenwerking tussen één of meer gemeenten met één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen is bij deze variant mogelijk. Deze variant is meermalen toegepast, in situaties waarin een openbare met een bijzondere school fuseerde. De gemeente gaat dan een gemeenschappelijke regeling aan met het schoolbestuur van de desbetreffende bijzondere school. Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat na de fusie dan uit gemeenteraadsleden en vertegenwoordigers van het bestuur van de voormalige bijzondere school. Deze bestuursvorm komt in beperkte mate voor, met name in het voortgezet en speciaal onderwijs.

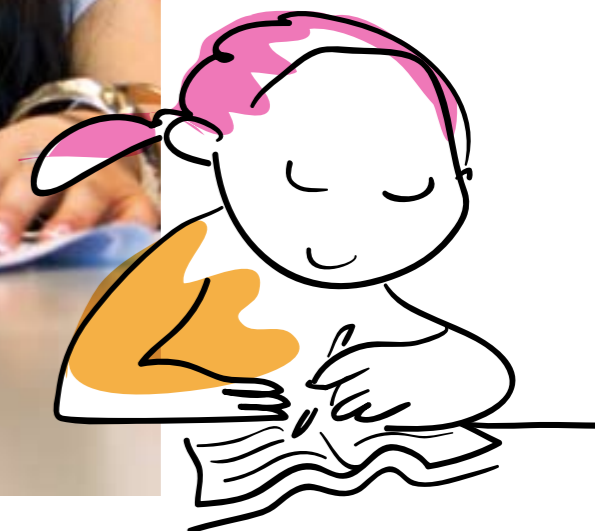
Het bestuur van het openbaar lichaam wordt gevormd door bestuursleden die afkomstig zijn uit de besturen die de gemeenschappelijke regeling zijn aangegaan. Als uitsluitend gemeenten een gemeenschappelijke regeling aangaan, dan bestaat het bestuur van het openbaar lichaam uitsluitend uit raadsleden van die gemeenten. Wanneer een privaatrechtelijk schoolbestuur betrokken is bij de gemeenschappelijke rege-

ling, dan kunnen ook bestuurders die door dat schoolbestuur zijn aangewezen, zitting nemen in het openbaar lichaam. De samenwerkende gemeenten dragen al hun schoolbestuurlijke bevoegdheden over aan het openbaar lichaam. Hierdoor kan het openbaar lichaam volledig als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs functioneren.

Stichting openbaar onderwijs

De gemeenteraad kan het bestuur over zijn openbare scholen overdragen aan een op te richten stichting openbaar onderwijs. Het gebruik van de stichting als privaatrechtelijke bestuursvorm laat onverlet dat er nog steeds sprake is van openbaar onderwijs. Dat komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat de wetgever het gemeentebestuur heeft opgedragen toezicht uit te oefenen op het bestuur van de stichting openbaar onderwijs. Begrijpelijk, want het gemeentebestuur blijft – zoals in de Grondwet is bepaald – verantwoordelijk voor de aanwezigheid van een genoegzaam aantal scholen voor openbaar onderwijs in de gemeente. Om diezelfde reden blijft de beslissing tot opheffing van de openbare school voorbehouden aan de gemeenteraad. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan de stichting openbaar onderwijs. De gemeenteraad moet ook de begroting en jaarrekening van de stichting goedkeuren. De specifieke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs blijkt ten slotte ook uit de bevoegdheid van de gemeenteraad om zelf te voorzien in het bestuur van de openbare school op het moment dat het betrokken bevoegd gezag zijn taak ernstig verwaarloost of handelt in strijd met de wet. Zo nodig kan de gemeenteraad in zo'n situatie zelfs besluiten de openbare rechtspersoon of de stichting openbaar onderwijs te ontbinden.

In het geval een aantal gemeenten besluit gezamenlijk een stichting openbaar onderwijs in het leven te roepen dan zijn al die gemeenten gehouden die toezichthoudende rol invulling te geven. Gemeenteraden kunnen in dat geval op grond



van de Wet gemeenschappelijke regeling besluiten om een zogenoemd gemeenschappelijk orgaan in te stellen en de toezichthoudende rol daaraan over te dragen. Dat orgaan bestaat dan uit raadsleden van de deelnemende gemeenten.

Openbare rechtspersoon

De openbare rechtspersoon is een bestuursvorm die op een groot aantal punten gelijk is aan de stichting openbaar onderwijs. Zo is het toezicht van de gemeenteraad op het bestuur van de openbare rechtspersoon exact hetzelfde geregeld als bij de stichting openbaar onderwijs. Voor beide bestuursvormen geldt dat het personeel van de openbare school de status heeft van ambtenaar.

Wat zijn de verschillen tussen beide bestuursvormen?

De stichting openbaar onderwijs is een privaatrechtelijke rechtspersoon, de openbare rechtspersoon een publiekrechtelijke rechtspersoon. Dat leidt tot een verschil bij de instelling van beide bestuursvormen. De openbare rechtspersoon wordt door middel van een besluit van de gemeenteraad ingesteld. De stichting openbaar onderwijs ontstaat - nadat de gemeenteraad tot oprichting heeft besloten - door middel van het verlijden van een notariële akte door een notaris.

Een tweede verschil is de reikwijdte van de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb maakt onderscheid tussen zogenoemde a- en b-organen. De a-organen zijn bestuursorganen van publiekrechtelijke instellingen, bijvoorbeeld een gemeente, een provincie of het Rijk. Alle besluiten van deze bestuursorganen vallen, mits zij voldoen aan een aantal voorschriften die in de Awb zijn geformuleerd, onder de regeling van bezwaar en beroep. De b-organen zijn bestuursorganen die weliswaar niet publiekrechtelijke zijn, maar toch bekleed zijn met openbaar gezag. Dat wil zeggen: een publiekrechtelijke functie uitoefenen. Besluiten van een b-organen zijn slechts vatbaar voor bezwaar en beroep voor zover

dat besluit te maken heeft met die publiekrechtelijke taak.

De openbare rechtspersoon valt onder de categorie a-organen, de stichting openbaar onderwijs onder de categorie b-organen. De stichting is geen publiekrechtelijke instelling, maar heeft wel een publiekrechtelijke taak (te weten: het besturen van openbare scholen). Alleen de besluiten die het bestuur van de stichting neemt als schoolbestuur van het openbaar onderwijs zijn onderworpen aan de regeling van bezwaar en beroep van de Awb.

Stichting samenwerkingsbestuur

Een heel specifieke bestuursvorm waaruit ten behoeve van de bestuurlijke regeling van het openbaar onderwijs gekozen kan worden, is de stichting samenwerkingsbestuur. Het kenmerkende van deze bestuursvorm is dat één rechtspersoon tegelijkertijd zowel openbare als bijzondere scholen in stand kan houden. Het samenwerkingsbestuur dient derhalve ten minste twee scholen te besturen (te weten: een openbare school én een bijzondere school). De afzonderlijke scholen worden in één bestuurlijke organisatie samengebracht. Daarbij is het van belang dat elke school haar formele richting (openbaar, rooms-katholiek, islamitisch et cetera) behoudt.

De gemeenteraad treedt ook bij deze bestuursvorm op als externe toezichthouder. Dit toezicht beperkt zich tot de openbare scholen, die onder het bestuur van de stichting samenwerkingsbestuur vallen. Het karakter van dit toezicht is echter minder zwaar dan bij de stichting openbaar onderwijs en openbare rechtspersoon. Zo is het niet verplicht dat de gemeenteraden de bestuursleden benoemen en hoeven de begroting en jaarrekening niet door de gemeenteraad goedgekeurd te worden.

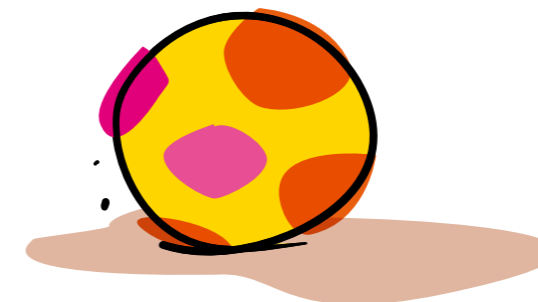
Het personeel dat op een openbare school van een samenwerkingsbestuur werkt, verliest de status van ambtenaar. Zij krijgen geen aanstelling, maar worden benoemd op basis van een arbeidsovereenkomst.

Literatuur

- *Bestuursvormen voor de school*. VOS/ABB, november 2002.
 - *Richting geven aan het samenwerkingsbestuur*. VOS/ABB, januari 2001.
 - *Financieel statuut*. (Convenant tussen gemeentebestuur en bestuurscommissie.) VOS/ABB, oktober 2004.
 - *Kernthema nr. 1*. Expertisecentrum openbaar onderwijs, mei 2007.
- De vier bovenstaande publicaties zijn te downloaden via www.vosabb.nl (zie: publicaties).
- *Artikel 23? Een groen uitgeslagen grafmonument*. Prof. mr. D. Mentink. In: NTOR, jaargang 2006, nr. 3 (p. 135).

5.4 De samenwerkingsschool

Ons onderwijsbestel kent openbare en bijzondere scholen. Openbaar onderwijs wordt van overheidswege gegeven, bijzondere scholen worden gesticht en in stand gehouden door burgers die daartoe een stichting of vereniging oprichten. Al enige decennia lang vindt een discussie plaats over de samenwerkingsschool: een school waarbinnen tegelijkertijd zowel openbaar als bijzonder onderwijs in een geïntegreerde vorm verzorgd wordt. Geruime tijd functioneren er scholen als samenwerkingsscholen, zij het dat bij de stichting van deze scholen altijd ten principale een keuze moet worden gemaakt om de school de status te geven van een openbare of van een bijzondere school.



In het voorjaar van 2006 is artikel 23 van de Grondwet zodanig gewijzigd dat er nu een grondwettelijke basis is om de samenwerkingsschool een formele status en een eigen specifieke bestuursvorm te geven. Die bestuursvorm moet de wetgever in de verschillende onderwijswetten (WPO, WEC en WVO) nader uitwerken. Een wetsvoorstel daartoe is al geruime tijd in voorbereiding. Dat proces verloopt stroef. Het is niet uit te sluiten dat het huidige kabinet ervan afziet een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen.

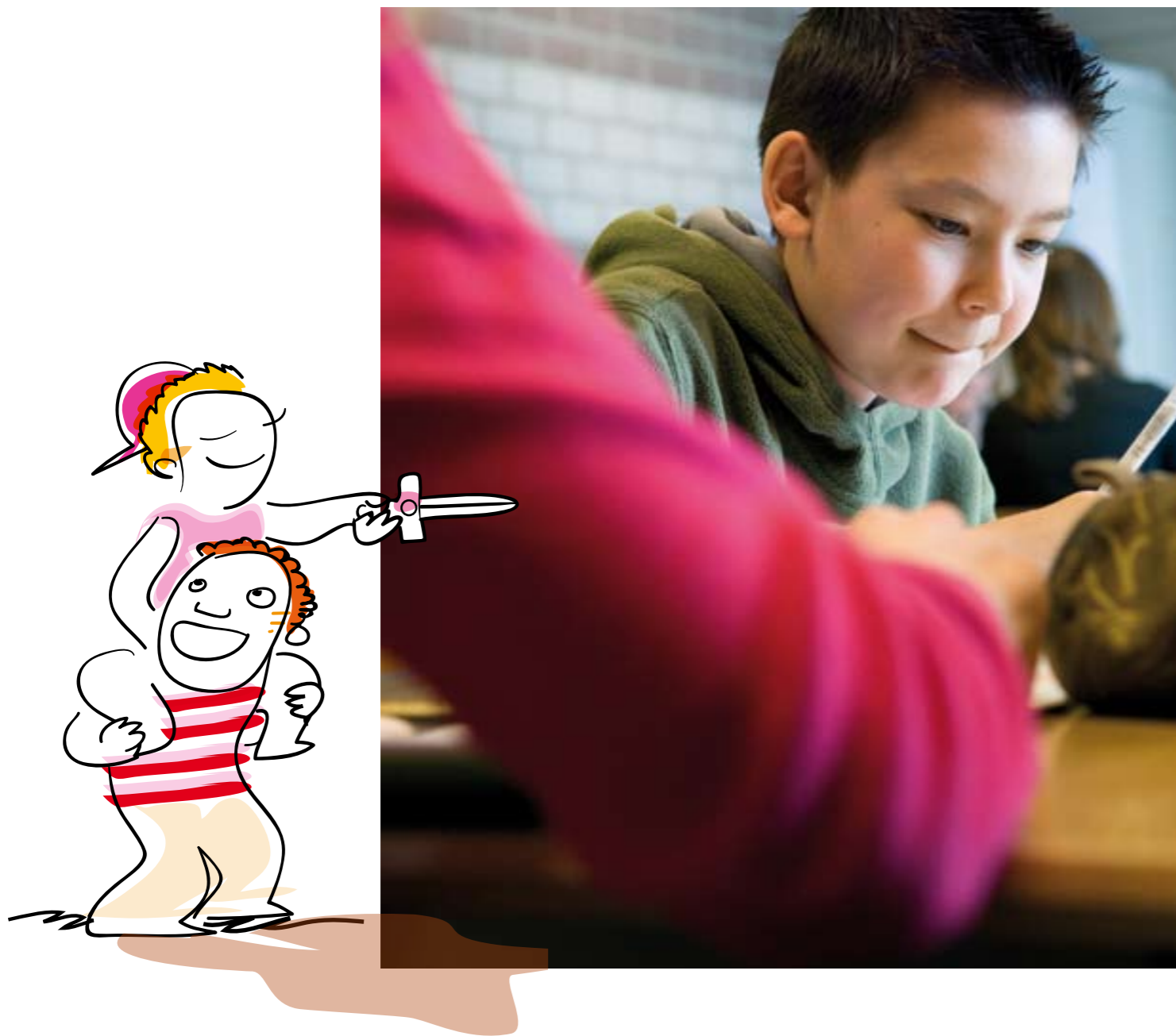
Literatuur

- Website van het Expertisecentrum Openbaar Onderwijs: www.vosabb.nl/openbaar-onderwijs. Zie rubriek: samenwerkingsschool.
- *Samenwerkingsscholen nu en in de toekomst*. (Praktijkervaringen en wetgeving.) Y. Emmelot e.a., SCO-Kohnstamm Instituut, november 2004. isbn 90-6813-758-1

5.5 Openbaar onderwijs in een 'genoegzaam aantal scholen'

Het vierde lid van artikel 23 van de Grondwet formuleert de zorgplicht voor iedere gemeente om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs, in een genoegzaam aantal scholen. Het orgaan dat daarover binnen het gemeentebestuur beslist, is de gemeenteraad. De gemeenteraad als lokale overheid 'peilt' als het ware de behoefte aan openbaar onderwijs binnen de eigen gemeente, hetgeen vervolgens kan leiden tot het stichten van een of meer openbare scholen.

Als een gemeenteraad van mening is dat er geen behoefte is aan openbaar onderwijs leidt dat ertoe dat er in die gemeente geen openbare school komt. Het is ook denkbaar dat een gemeente in de behoefte aan openbaar onderwijs voorziet door met een buurgemeente samen te werken, waarbij de te stichten openbare school op het grondgebied van die andere gemeente komt.



Als er binnen een afstand van tien kilometer (gemeten over de weg) geen openbare school aanwezig is, is een gemeenteraad wettelijk verplicht om in ieder geval een openbare basisschool op te nemen in het plan van scholen. Wanneer deze situatie zich voordoet en een gemeenteraad laat na om een openbare basisschool te stichten, dan draagt de minister de gemeenteraad op om dat alsnog te doen.

5.6 Het stichten van een openbare basisschool

De gemeenteraad stelt jaarlijks voor 1 augustus een plan van nieuwe scholen vast. Dit plan bestrijkt een periode van drie achtereenvolgende schooljaren. Zo stelt een gemeenteraad dus voor 1 augustus 2009 het plan van nieuwe scholen vast voor de periode 2010-2012. Het is aan het College van Burgemeester en Wethouders om de gemeenteraad voor te stellen een nieuwe openbare basisschool in het plan van scholen op te nemen. Let wel: een stichting openbaar onderwijs, openbare rechtspersoon, stichting samenwerkingsbestuur of een bestuurscommissie hebben niet de bevoegdheid een dergelijk verzoek tot de gemeenteraad te richten. Wanneer zij de stichting van een openbare basisschool willen bevorderen, dan zullen zij het College van Burgemeester en Wethouders moeten overtuigen en aansporen om een voorstel bij de gemeenteraad in te dienen. De verwachting is dat de wetgever in de nabije toekomst ook de verzelfstandigde openbare schoolbesturen het initiatiefrecht geeft om een verzoek tot stichting van een openbare basisschool bij de gemeenteraad in te dienen.

De gemeenteraad neemt een nieuwe openbare basisschool in het plan op:

- a. indien binnen tien kilometer (gemeten over de weg) nog geen openbare school aanwezig is;
- b. indien aan de hand van een planprognose aannemelijk is gemaakt dat de te stichten openbare school binnen vijf jaar na de start van de school bezocht wordt door een aantal

leerlingen dat ten minste gelijk is aan de voor die gemeente geldende stichtingsnorm.

Als de gemeenteraad een verzoek om een nieuwe school in het plan op te nemen niet honoreert, dan kunnen de verzoekers tegen die weigering in beroep gaan bij de minister. Het College van Burgemeester en Wethouders zal – als de gemeenteraad weigert op het verzoek van het College in te gaan – dus bij de minister tegen het besluit van de eigen gemeenteraad in beroep moeten gaan.

Het gemeentebestuur zendt het door de gemeenteraad vastgestelde plan van nieuwe scholen binnen twee weken naar de minister van OCW. De minister beoordeelt vervolgens het plan en besluit voor 1 januari om het plan al dan niet goed te keuren.

5.7 Het stichten van een school voor voortgezet onderwijs

Met ingang van 1 augustus 2008 is de wet- en regelgeving over de planning in het voortgezet onderwijs – waaronder begrepen het stichten van een nieuwe school – ingrijpend gewijzigd. Om in aanmerking te komen voor de bekostiging van een nieuw te stichten school heeft het bevoegd gezag de toestemming van de minister van OCW nodig. Een aanvraag daartoe moet het bevoegd gezag voor 1 november bij de minister indienen. Die neemt in beginsel voor 1 mei in het daaropvolgende jaar een besluit over de aanvraag. In dat besluit is aangegeven met ingang van welke datum (1 augustus van enig jaar) de bekostiging van de nieuwe school aanvangt. Bepalend voor die startdatum is of het betrokken gemeentebestuur huisvesting beschikbaar heeft gesteld.

Met de nieuwe wettelijke regeling is de vaststelling van het plan van scholen in het voortgezet onderwijs komen te vervallen.

Bij de beoordeling van verzoeken om nieuwe scholen voor bekostiging in aanmerking te nemen, toetst de minister of de

school op termijn zal voldoen aan de stichtingsnorm. De aanvrager zal dit aannemelijk moeten maken aan de hand van een prognose. Tevens neemt de minister in de beoordeling mee of er voor de nieuwe school in de desbetreffende gemeente huisvesting aanwezig is.

Het College van Gedeputeerde Staten moet erop toezien, dat voldaan wordt aan de grondwettelijke zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Dat College kan het College van B&W van een gemeente opdragen om een aanvraag voor het stichten van een nieuwe school bij de minister van OCW in te dienen, indien een groot aantal ouders de wens daartoe te kennen hebben gegeven en het College van B&W daar geen gehoor aan heeft gegeven.

Mocht het College van Gedeputeerde Staten nalaten om actie (zoals hierboven omschreven) te ondernemen, dan kan de minister van OCW het College van B&W opdragen een aanvraag in te dienen.

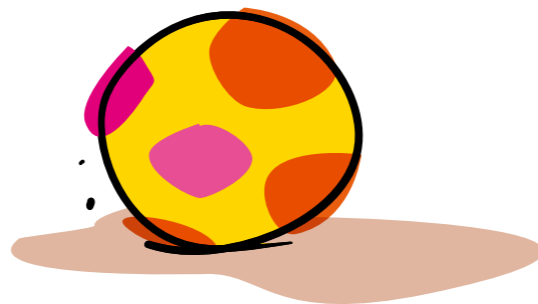
De minister heeft de vrijheid om - met het oog op de garantiefunctie van het openbaar onderwijs - uit te gaan van een lagere stichtingsnorm voor de openbare school.

5.8 Opheffen openbare scholen

Indien de openbare school gedurende een periode van drie achtereenvolgende schooljaren zich onder de voor de school geldende opheffingsnorm bevindt, wordt de school van rechtswege opgeheven. Als peildatum geldt het tijdstip van de integrale leerlingentelling, te weten 1 oktober.

Basisonderwijs

Voor iedere gemeente geldt een specifieke opheffingsnorm, die mede afhankelijk is van de zogenoemde leerlingendichtheid in de betreffende gemeente. Als er binnen een straal van vijf kilometer geen andere openbare school aanwezig is, dan mag de openbare school open blijven mits er ten minste vijftig leerlingen of meer onderwijs volgen. Als de betrokken



school de laatste openbare school binnen een straal van tien kilometer is, dan mag die openbare school in stand blijven, indien er ten minste 23 leerlingen of meer onderwijs volgen (artikel 153 WPO).

De gemeenteraad kan beslissen het grondgebied van de gemeente in twee delen te splitsen in het geval de bebouwendichtheid van die twee delen aanzienlijk verschilt (artikel 155 WPO). Die splitsing maakt het mogelijk om voor een deel van de gemeente een lagere opheffingsnorm vast te stellen en toe te passen. Dat kan belangrijk zijn in het geval een gemeente deels bestaat uit een grote stad en deels uit één of enkele kleine kernen. Met behulp van die maatregel kan een school in een kleine kern gehandhaafd blijven. Alle betrokken schoolbesturen in die gemeente moeten met het splitsingsbesluit instemmen. Het besluit geldt in beginsel voor een periode van twintig jaren.

Een tweede uitzondering vormt de optie om het zogenoemde systeem van de gemiddelde schoolgrootte toe te passen. Als het schoolbestuur een aantal basisscholen in stand houdt dat zeer ruim in hun aantal leerlingen zit, dan kunnen deze 'extra' leerlingen als het ware als compensatie dienst doen voor één of meer scholen die onder de norm zitten. Aan de hand van een wettelijke formule kan men uitrekenen bij welke getallen en onder welke omstandigheden dit systeem wellicht een oplossing kan bieden (artikel 157 WPO).

De gemeenteraad heeft ook het recht om een openbare basisschool vrijwillig op te heffen. Het kan zijn dat een gemeenteraad daartoe besluit op grond van bedrijfseconomische en/of onderwijskundige en/of spreidingsmotieven. De gemeenteraad zal zich daarbij steeds moeten realiseren of er nog wel wordt voldaan aan de grondwettelijke zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs (artikel 159 WPO).

Voortgezet onderwijs

Ook voor het voortgezet onderwijs geldt als hoofdregel dat de openbare school van rechtswege wordt opgeheven als de school gedurende drie achtereenvolgende schooljaren telkens is bezocht door een aantal leerlingen dat onder de opheffingsnorm ligt (artikel 107 WVO). In tegenstelling tot het primair onderwijs geldt voor iedere school dezelfde opheffingsnorm; deze is wettelijk vastgelegd.

Voor scholen die deel uitmaken van een scholengemeenschap geldt een ander regiem. Er geldt dan géén opheffingsnorm voor iedere afzonderlijke school binnen die scholengemeenschap (bijvoorbeeld mavo of atheneum), maar voor de gehele scholengemeenschap als zodanig. Die opheffingsnorm bedraagt voor de scholengemeenschap 50% van de stichtingsnorm voor die scholengemeenschap.

5.9 Omzetting openbare scholen

Men kan een openbare school omzetten in een bijzondere school. Het omgekeerde kan overigens ook. In dat geval wordt een bijzondere school openbaar. Omzetting houdt formeel in dat de school opgeheven wordt en op hetzelfde moment als een nieuwe school met een andere denominatie/richting wordt opgericht. De reguliere procedure voor het stichten van een nieuwe school hoeft men niet te volgen. De minister van OCW beslist rechtstreeks over een aanvraag van het schoolbestuur.

Omdat er sprake is van stichting van een nieuwe school gel-

den bij de omzetting in beginsel ook de criteria, die van toepassing zijn bij het vaststellen van het plan van scholen.

Basisonderwijs

De om te zetten school moet voldoen aan de stichtingsnorm. Het bestuur dat de aanvraag voor omzetting indient, moet het halen van die stichtingsnorm aantonen aan de hand van een planprognose (artikel 84 WPO).

De omzetting kan alleen per 1 augustus van een jaar gerealiseerd worden. Het schoolbestuur dient voor 1 februari van datzelfde jaar een verzoek bij de minister in.

Voortgezet onderwijs

De omzetting kan alleen per 1 augustus van een jaar gerealiseerd worden. Het schoolbestuur dient voor 1 november in het voorafgaande jaar een verzoek bij de minister in. Het bevoegd gezag moet daarbij een advies van het College van Gedeputeerde Staten overleggen.

Literatuur

- www.vosabb.nl Zie dossiers: planning en huisvesting.
- *Naar een vereenvoudigde planning VO*. VOS/ABB, augustus 2008.

5.10 Godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs

Een specifiek kenmerk van het openbaar onderwijs is dat de openbare school leerlingen desgewenst de gelegenheid moet bieden godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te ontvangen. Anders dan het onderwijs dat in het kader van de wettelijke opdracht tot actieve pluriformiteit wordt gegeven, gaat het hier in beginsel om onderwijs dat zich richt op een specifieke godsdienst c.q. levensbeschouwelijke visie. Het betreft formeel een facultatieve voorziening. Dat wil zeg-

gen: de school regelt deze voorziening indien de ouders van de leerlingen daarvoor een beroep doen op de school. In de praktijk is het op een aantal openbare scholen een voorziening die reeds vele jaren bestaat. Ouders hoeven er in dat geval dan niet specifiek om te vragen. Het volstaat als zij aangeven dat ze gebruik willen maken van de voorziening.

De rol van de openbare school beperkt zich tot het 'gelegenheid bieden'. Dat betekent dat de school leslokalen beschikbaar stelt en ervoor zorgt dat het godsdienst- of levensbeschouwelijke onderwijs onder schooltijd wordt gegeven.

De openbare school stelt voor dit onderwijs geen leerkrachten beschikbaar en is evenmin verantwoordelijk voor de inhoud van het betreffende onderwijs. Het onderwijs wordt gegeven door leraren die verbonden zijn aan kerkelijke gemeenten, plaatselijke kerken of organisaties die zich ten doel hebben gesteld om godsdienstonderwijs of vormingsonderwijs te geven.

Een gemeentebestuur heeft de vrijheid om een subsidieregeling vast te stellen op grond waarvan de instellingen, die de leraren beschikbaar stellen een bijdrage in de kosten kunnen krijgen. De Tweede Kamer heeft in een motie vastgelegd dat de rijksoverheid dit godsdienst- en levensbeschouwelijke onderwijs zou moeten bekostigen. Met de regering vindt nog overleg plaats of een dergelijke bekostigingsregeling daadwerkelijk tot stand komt.

Literatuur

- Website van het Expertisecentrum Openbaar Onderwijs: www.vosabb.nl/openbaar-onderwijs
Rubriek: levensbeschouwelijk onderwijs.
- *Wet op de beroepen in het onderwijs*.
Katern 3 uit de katernreeks van VOS/ABB.



Colofon

Uitgave: VOS/ABB, Woerden ©
Polanerbaan 15
Postbus 162, 3440 AD Woerden
Tel.: 0348 405 200, Fax: 0348 405 205
E-mail: vosabb@vosabb.nl (voor nabestellingen)
Website: www.vosabb.nl

Auteurs: Klaas te Bos
Maurits Huigsloot

Tekstredactie: Karin van Breugel

Fotografie: Martine Sprangers

Vormgeving: Vormgeving Onbekend

Druk: Drukkerij Giethoorn ten Brink

ISBN: 9789077200-285

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



VOS/ABB, Woerden, Polanerbaan 15
Postbus 162, 3440 AD Woerden
Tel.: 0348 405 200, Fax: 0348 405 205
Website: www.vosabb.nl