

ONDERWIJSVRIJHEID: "ER MAG MEER DAN JE DENKT"



door Jos de Mulder – oud inspecteur van het onderwijs / lid Dagelijks Bestuur TOO

Bij leraren en ouders heerst nog regelmatig de opvatting dat 'ongewone' onderwijsactiviteiten, projecten of onderwijskundige keuzes van scholen niet mogen van de Onderwijsinspectie of zijn verboden door wet- en regelgeving. Denk aan het doorbreken van het leerstofjaarklassensysteem, teamteaching, structurele aanpassingen van het lesrooster, taakdifferentiatie, etc. Deze opvatting is veelal onjuist.¹

De meeste wetsartikelen en bepalingen² voor het onderwijs zijn vrij globaal van aard of gaan vooral over de randvoorwaarden, de huisvesting, de financiering, de bevoegdheden en de kwaliteitsbewaking.

Over de precieze inhoud van het onderwijs, wát moet er geleerd worden, wat zijn de leerdoelen, bestaan slechts vooral algemene voorschriften.

Alleen voor de basisvaardigheden, burgerschapsonderwijs, digitale vaardigheden, de kerndoelen en de exameneisen zijn die voorschriften op leerdoelniveau of naar vakdomeinen uitgewerkt.

Over de onderwijskundige "hoe-vraag" (zoals didactiek, pedagogiek, de organisatie van het onderwijs of van de school) zijn er nauwelijks concrete voorschriften. Wel zijn voor het onderwijsproces kwaliteits- en deugdelijkheidseisen³ geformuleerd. Het is aan het schoolbestuur om erop toe te zien dat die adequaat worden ingevuld. Het is aan de onderwijsinspectie om daar toezicht op te houden.

Kortheidshalve kan je zeggen dat 'alles wat niet is verboden of is voorgeschreven' is toegestaan (vanuit de overheid).

Over alles wat de overheid niet heeft voorgeschreven of verboden beslist het bestuur (bevoegd gezag) van de school. Natuurlijk kan een bestuur nader beleid bepalen over het wat en het hoe van het onderwijs op haar scholen. Voor onderwijsgeevenden en schoolleiders zijn die bestuurlijke afspraken ('het schoolbeleid'), mits zorgvuldig tot stand gekomen, tevens voorschrijvend: ze zijn voor het personeel dwingend van karakter. Die voorschriften en afspraken betreffen vaak de organisatie, de richting, de waarden en normen, de visie, de soort activiteiten, de aanstelling van en de eisen aan het personeel, inclusief de besteding van de overige financiële middelen.

De meeste wettelijke bepalingen lijken glashelder. Maar bij nadere bestudering blijft soms een aantal vragen onbeantwoord: gaat het om een inspannings- of een resultaatverplichting? Gaat het om een bedoeling, een resultaat of om een verplichte praktijk? De wet is niet steeds duidelijk (gebiedend of verbiedend); zij laat veel ruimte over aan het bestuur voor een eigen invulling.

¹ In de bijlage van de notitie "Onderwijsvrijheid, er mag meer dan je denkt" wordt dit uitvoerig onderbouwd. Zie website Taskforce Ontwikkelingsgericht onderwijs: <https://www.taskforceoo.nl/>

² Relevant voor ons zijn met name: Wet op het Primair Onderwijs (WPO), Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO), Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) en de Experimentenwet Onderwijs.

³ Deugdelijkheidseisen zijn bij of krachtens de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, gericht aan besturen. Deugdelijkheidseisen hebben betrekking op de onderwijskwaliteit (in ruime zin) en op het financieel beheer.

In het onderzoekskader van de inspectie is vastgelegd dat van de scholen en besturen - naast een voldoende basiskwaliteit- tevens eigen ambities worden verwacht. Scholen met een duidelijke pedagogische visie en een eigen onderwijskundige aanpak kunnen daarmee boven de vereiste basiskwaliteit uitstijgen, mits de kwaliteitsprocessen cyclisch zijn ingericht en dito worden uitgevoerd en gemonitord. Al die wetsartikelen zorgen voor een zekere inperking, standaardisering en regulering van de wijze waarop het onderwijs moet worden georganiseerd. Ook geven de bepalingen een zekere aanduiding van de inhoud van vakgebieden. Dit is met name het geval bij de basisvaardigheden, de digitale vaardigheden, het burgerschapsonderwijs, de kerndoelen en de eindexameneisen.

Over de pedagogische en onderwijskundige aanpak zijn er echter geen voorschriften, behalve dat er 'geleerd' moet worden en dat leerlingen zich ontwikkelen. Tevens moet het onderwijs worden afgestemd op de voortgang in ontwikkeling van de leerlingen⁴. Ook moet de school de voortgang van het onderwijsproces volgen, de resultaten ervan vaststellen en deze rapporteren aan de ouders. Voorts dient er sprake te zijn van een minimale onderwijstijd.

CONCLUSIE

De wet geeft scholen veel ruimte om het onderwijs naar eigen inzicht te organiseren door de formulering van inspanningsverplichtingen of vage bedoelingen.

Scholen worden daardoor echter niet of te weinig gestimuleerd om het onderwijs in te richten op de ontwikkeling van de individuele leerling: achterstanden blijven bestaan, de begeleiding, de uitleg of het aanbod is onvoldoende afgestemd op die ontwikkeling. Passend onderwijs en inclusiviteit komen daardoor te weinig van de grond.

De ruimte in de wet biedt scholen ook de kans om zich soms te verschuilen achter de regels. Dat vindt ook de inmiddels afgetreden minister voor Primair- en Voortgezet onderwijs, Dennis Wiersma. Hij wil de teugels strakker aanhalen en een 'fundamentele herijking van het besturingsmodel'⁵ realiseren.

Er is, in tegenstelling tot wat nog te vaak wordt gedacht, veel inhoudelijke en onderwijskundige vrijheid. Elke school is vrij om te bepalen welke werkwijze zij wil hanteren en op basis van welke pedagogische uitgangspunten zij het onderwijsproces wil inrichten. Er zijn in de wet geen beperkingen om met ontwikkelingsgericht onderwijs van start te gaan.

Bestuur en scholen dienen hun keuzes wel te legitimeren. En feitelijk gebeurt dat continu op bestuurs- en schoolniveau, tijdens gesprekken met Raden van Toezicht, (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraden en andere gremia.

De in april 2023 geschreven uitgebreide notitie over 'Onderwijsvrijheid' vindt u via: <https://www.taskforceoo.nl/wp-content/uploads/2023/06/Notitie-ONDERWIJSVRIJHEID-vs-28-04-2023.pdf>

⁴ In hoeverre dit de vrijheid beperkt is de vraag. Wie bepaalt wat 'de ontwikkeling van de leerlingen' betekent? Gaat het om het collectief? Of om de ontwikkeling van elke leerling afzonderlijk? Hoe breed wordt de ontwikkeling bedoeld? Op alle gebieden? Wie stelt de voortgang vast? Waarop heeft die voorgang precies betrekking?

⁵ Zie brief van Minister voor PVO aan de Tweede Kamer d.d. 18-04-2023 bij de aanbieding van het IBO-rapport "Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid. IBO sturing op kwaliteit van onderwijs".