

# Goed bestuurlijk handelen en het publieke karakter van onderwijs

*Sietske Waslander*

Wat is - gelet op het publieke karakter van onderwijs - goed bestuurlijk handelen voor onderwijsbestuurders? Mijn zoektocht naar antwoorden begint met een korte toelichting op de vraag zelf. Over het publieke karakter van onderwijs valt van alles te zeggen.<sup>26</sup> Hier houd ik het erop dat het publieke karakter - in ieder geval óók - schuilt in het voor- en naleven van waarden en praktijken die nodig zijn om een democratische rechtsstaat adequaat te doen functioneren.

Het gaat hier over het bestuur van onderwijs, en onderwijs staat bekend als een *essentially contested* concept. Dat betekent dat normatieve vragen inherent zijn aan onderwijs. Om eens wat te noemen: is het acceptabel dat jongens en meisjes gescheiden les krijgen? Is onderwijs er primair om kinderen te leren lezen, schrijven en rekenen of ligt de essentie in persoonlijke en sociale vorming waarvan taal en rekenen een onderdeel zijn? Onderwijs hangt aan elkaar van waarderen en beoordelen. Daar ligt een mensbeeld aan ten grondslag, maar welk? Is een voor leraren makkelijke, hardwerkende leerling die hoge cijfers haalt impliciet het hoogste ideaal? Op al die vragen bestaan verschillende, allemaal legitieme, maar onderling botsende antwoorden, omdat 'goed onderwijs' voor verschillende mensen verschillende dingen betekent. Normatieve meervoudigheid ligt dus besloten in het onderwijs en daarmee ook in het besturen van onderwijs.

## **Normatieve meervoudigheid**

Deze opmerkingen - over democratische waarden en praktijken en normatieve meervoudigheid van onderwijs - hebben alles met elkaar te maken. De basis van een democratische rechtsstaat ligt in de erkenning van normatieve meervoudigheid: de vrijheid om over van alles en nog wat verschillende, soms botsende opvattingen te hebben. Een democratische

---

26 Waslander, S. (2021). *Het publieke karakter van onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

rechtsstaat beschermt die verscheidenheid én stelt er grenzen aan als rechtsstatelijke principes zélf onderuit worden gehaald.

In binnen- en buitenland groeien de zorgen over uitholling van de democratische rechtsstaat. Die zorgen worden gevoed door toenemende sociale ongelijkheid, populisme en versplintering in de politiek, polarisering tussen bevolkingsgroepen, complottheorieën die zich razendsnel over de hele wereld verspreiden, en burgers die om allerlei redenen afhaken en zich afkeren van de overheid.

De vraag welke rol het onderwijs kan en moet vervullen in een democratische rechtsstaat, is daarom opnieuw actueel. Om niet te zeggen urgent. In Nederland spitst de discussie zich tot nu toe vooral toe op (de invulling van) de wettelijk vastgelegde burgerschapsopdracht. Daarnaast is er discussie over hoe de overheid om kan gaan met vermoedens van antidemocratische praktijken. Zo uitte minister Wiersma, voor basis- en voortgezet onderwijs, onlangs het voornemen om extern toezicht uit te oefenen op informeel onderwijs. Dat leidde direct tot een aangifte tegen de minister vanwege discriminatie en strijdigheid met de grondwet. Voor zover onderwijsbesturen in beeld komen, gaat het vooral over uitwassen en veronderstelde banden met radicaliserende groeperingen in binnen- en buitenland.

### **Bestuurlijk handelen in de democratische rechtsstaat**

Als het publieke karakter van onderwijs zich manifesteert in waarden en praktijken die het functioneren van een democratische rechtsstaat ondersteunen, dan betekent dat ook iets voor goed onderwijs*bestuur*. Welke rol kan - of moet - onderwijs*bestuur* vervullen in een democratische rechtsstaat? Het gaat me hier niet over sturen op de inhoud van curricula of hoe leraren (toekomstige) burgers inwijden in democratische praktijken, maar om de manier waarop onderwijsbestuurders zélf in hun bestuurlijke handelen het goede voorbeeld geven van democratische praktijken. Dat is des te relevanter nu het dominante beeld van onderwijsbesturen in media, politiek en beleid is dat ze veel macht hebben, zich nauwelijks verantwoorden en hun goddelijke gang kunnen gaan dankzij zwak ontwikkelde tegenkrachten van leraren, ouders én intern toezicht.<sup>27</sup>

---

27 Waslander, S. (te verschijnen). *Besturen in een diffuus bestel*. Vertogen over schoolbesturen in media, politiek en beleid. Groningen: SW.

Er bestaan – hoe kan het ook anders – verschillende perspectieven op wat een praktijk democratisch maakt. Ik bespreek er vier – pluralistisch, libertair, sociaaldemocratisch en deliberatief - en vertaal die naar onderwijsbestuur.<sup>28</sup>

### **Pluralistisch perspectief**

Een pluralistisch perspectief op democratie richt de blik vooral op directe vormen van vertegenwoordiging. Bijvoorbeeld een groep die via directe verkiezingen een representant afvaardigt om namens hen besluiten te nemen. Wie door deze bril kijkt, ziet een duidelijk democratisch tekort bij onderwijsbesturen. In Nederland worden bestuurders van onderwijsorganisaties niet via verkiezingen gekozen, maar benoemd door een intern orgaan dat toezicht houdt. In verreweg de meeste gevallen is dat een raad van toezicht met leden die daar zelf evenmin via directe verkiezingen terecht zijn gekomen. Dat betekent dat onderwijsbestuurders niet direct verantwoording afleggen aan een kiezer noch aan een democratisch gekozen orgaan, zoals een gemeenteraad of een gekozen schoolbestuur.

Dit democratische gat is ontstaan, dan wel groter geworden, sinds de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs én het professionaliseren van bestuur en toezicht in het hele onderwijs. Dat is geen nieuws; die constatering is al veel eerder en veel vaker gedaan. Wat blijft, is dat het onderwijsbesturen kwetsbaar maakt. Bijvoorbeeld voor verregaande invloed van het parlement, een orgaan dat wél direct is gekozen en bevolkt is met Kamerleden die graag iets zichtbaars willen doen voor 'de leraar in de klas'.<sup>29</sup>

Voor alle duidelijkheid: een directere vorm van democratie is niet op voorhand beter voor goed onderwijsbestuur.<sup>30</sup> Directe verkiezingen zorgen er bijvoorbeeld niet automatisch voor dat verschillende perspectieven beter gerepresenteerd worden. In diverse landen kiezen burgers onderwijsbestuurders – *schoolboard members of trustees* – wel via directe verkiezingen en de ervaringen daar wijzen ook op risico's. Gekozen schoolbesturen

---

28 Moravcsik, A. (2004). Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis. *Government and Opposition*, 39 (2): 336 – 363; Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11): 1991-2006.

29 Waslander (2023). Ibid.

30 Moravcsik (2004). Ibid. Swyngedouw (2005). Ibid.

kunnen volledig gepolitiseerd, gepolariseerd en verlamd raken, met alle negatieve gevolgen voor leerlingen en leraren van dien.<sup>31</sup>

### **Libertair perspectief**

Een libertair perspectief op democratie legt de nadruk op burgerrechten en, daaruit voortvloeiend, op de grenzen die de staat in acht moet nemen bij het uitoefenen van macht. De gedachte is dat burgers fundamentele vrijheden hebben die altijd beschermd moeten worden, ook als een gekozen meerderheid daar inbreuk op wil maken.

Vanuit dit perspectief betekent een democratische praktijk twee dingen voor onderwijsbesturen. Ten eerste verdienen ze zelf bescherming tegen oneigenlijke inmenging van de overheid, inclusief het parlement. In Nederland is dat vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Ten tweede zijn besturen ook zelf als machthebbers te beschouwen waartegen anderen bescherming behoeven. Komen ouders, leraren, leerlingen en studenten bijvoorbeeld fundamentele vrijheden toe? En zo ja, welke dan en hoe worden die vrijheden dan beschermd tegen besluiten van een bestuur? De gedachten achter het professioneel statuut voor leraren sluiten hierbij aan. In zo'n statuut is vastgelegd wat de professionele ruimte is voor leraren en hoe zij zeggenschap hebben en houden over hun vak. Het is heel eenvoudig om een professioneel statuut te reduceren tot een paar verplichte letters op papier, maar beredeneerd vanuit het publieke karakter van onderwijs impliceert goed bestuurlijk handelen dat besturen de eigen professionaliteit van leraren actief bewaken en beschermen. Met of zonder verplicht statuut.

### **Sociaaldemocratisch perspectief**

De sociaaldemocratie biedt een derde blik. Van oudsher draait het hierbij om het bieden van tegenwicht tegen de werking van markten en de cumulatie van kapitaal die daar het logische gevolg van is. Dit gezichtspunt leidt tot andere vragen. Bijvoorbeeld: hoe ziet een onderwijsbestuur zijn rol als een deel van de leerlingen voordeel heeft van schaduwonderwijs dat hun kapitaalkrachtige ouders kunnen betalen? Of, als de ene school binnen het bestuur met gemak vrijwillige bijdragen van ouders int en een andere

---

31 Ford, M.R. & Ihrke, D.M. (2017). Board conflict and public performance on urban and non-urban boards: evidence from a national sample of school board members. *Journal of Urban Affairs*, 39(1): 108-121; Miller, C.C. & Paris, F. (2022). 'Channeling the Mama Bear': how covid closures became today's curriculum wars. *The New York Times*, 7 november 2022.

school niet? Of, om het perspectief nog wat verder op te rekken, wat als de ene school kampt met een lerarentekort en zich moet zien te redden met onbevoegde leraren en onderwijsassistenten en de andere school meer dan voldoende goede, gekwalificeerde leraren heeft?

Vanuit een sociaaldemocratisch perspectief impliceert goed bestuurlijk handelen dat besturen deze kwesties niet alleen agenderen, maar ook proberen onderlinge solidariteit te organiseren. Dit vanuit de ambitie om publieke voorzieningen - zoals onderwijs - te realiseren die voor iedereen dezelfde hoge kwaliteit hebben. Of zoals Dewey het al meer dan een eeuw geleden zei: *"What the best and wisest parents wants for his own child, that must the community want for all of its children. Any other ideal for our schools is narrow and unlovely; acted upon, it destroys our democracy"*.<sup>32</sup>

### **Deliberatief perspectief**

Een laatste perspectief is dat van een deliberatieve democratie. Kern van de gedachte hier is dat 'een publiek' geen gegeven is, maar steeds opnieuw 'gemaakt' moet worden. Dat gebeurt door opvattingen en zienswijzen uit te wisselen en via deliberatie - daadwerkelijk uitwisseling en betekenisvol overleg - tot compromissen te komen. Dewey noemt dat *'calling a public into existence'*<sup>33</sup> en onderwijs heeft bij uitstek de potentie om een publiek te maken. Voor scholen in Nederland is hier werk aan de winkel. Uit internationale vergelijkingen blijkt namelijk al jaren dat Nederlandse leerlingen op school weinig ervaring opdoen met deliberatieve democratische praktijken, zoals inhoudelijke discussies voeren over lastige onderwerpen.

Een deliberatief perspectief geeft aanvullende richtpunten voor goed bestuurlijk handelen. Bijvoorbeeld: mensen met verschillende perspectieven en belangen betrekken bij besluiten, uitwisseling van opvattingen en zienswijzen tussen partijen faciliteren, zichtbaar maken hoe belangen van mensen zonder stem zijn meegewogen, bijvoorbeeld die van toekomstige generaties of groepen die minder assertief, mondig of taalvaardig zijn. Goed bestuurlijk handelen bestaat dan niet alleen uit het inventariseren van relevante belangen en perspectieven en het maken van zorgvuldige afwegingen, maar vooral uit het voor iedereen op een begrijpelijke manier zichtbaar maken *dát*, *hóe* en *waaróm* die afwegingen tot een specifiek besluit hebben geleid.

---

32 Dewey, J. (1900). *The school and society*. Chicago: University of Chicago Press, p. 19.

33 Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New York: H. Holt & Co.

## **Aanknopingspunten voor goed bestuurlijk handelen**

Beredeneerd vanuit het publieke karakter van onderwijs is goed bestuurlijk handelen het voor- en naleven van democratische waarden en praktijken. Daarom vertaalde ik hier vier perspectieven op democratie naar aanknopingspunten voor goed bestuurlijk handelen. Die perspectieven en aanknopingspunten sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan.

Ik rond af met twee conclusies. Ten eerste: dat onderwijsbestuurders in Nederland niet via verkiezingen worden gekozen, is te beschouwen als een democratisch tekort, maar het maakt onderwijsbesturen niet op voorhand 'ondemocratisch'. Deze kwetsbaarheid maakt het wel nog belangrijker dat democratische waarden en praktijken zichtbaar tot uiting komen in het feitelijke handelen van onderwijsbestuurders. Ten tweede: goed bestuurlijk handelen uit zich in drie dingen: het actief beschermen van vrijheden van anderen en het begrenzen van de eigen macht, het agenderen en organiseren van onderlinge solidariteit, en het zichtbaar betrekken van verschillende belangen, perspectieven en stemmen bij belangrijke besluiten en het voortdurend toelichten van over- en afwegingen die aan een besluit ten grondslag liggen.