

Deel II

Ouders en schoolkeuzevrijheid

5 Het empirisch onderzoek

5.1 Inleiding

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft de in 1917 in de Grondwet vastgelegde financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs binnen de Nederlandse verhoudingen geleid tot het zonder financiële belemmeringen ontstaan van bijzondere onderwijsinstellingen met verschillende richtingen. Het is aan de ouders om voor en in overleg met hun kind een keuze te maken uit het aldus ontstane aanbod aan openbare en bijzondere scholen.

In het juridisch deel van deze studie werd vastgesteld dat schoolkeuzevrijheid geen absoluut recht is en daarom niet exact af te bakenen is. Vastgesteld werd dat 'richting' - waar schoolkeuzevrijheid in juridische zin is op te vatten als een van de operationalisaties van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs - op alle onderzochte terreinen (scholenplanning, toelatingsbeleid en leerlingenvervoer) een dominante rol speelt in de regelgeving. Schoolkeuzevrijheid moest daarom juridisch gedefinieerd worden in relatie tot het begrip richting. In wet- en regelgeving en in de jurisprudentie heeft richting de betekenis gekregen van godsdienst en levensovertuiging.¹ Het begrip richting en de rol van dit begrip op voor schoolkeuze relevante terreinen werden behandeld in het eerste deel van dit onderzoek, thans wordt (in het tweede deel) de betekenis ervan voor de feitelijke schoolkeuze beschreven.

Die keuze kan gemaakt worden op basis van de voorkeur voor een bepaalde richting of voor een bepaalde school. Soms is echter een voorkeur voor een richting in de praktijk niet eenvoudig te realiseren. De laatste jaren groeit de gedachte, dat dit komt

¹ De pedagogisch-didactische aanpak (Montessori, Jenaplan en dergelijke) valt er niet onder. Vgl. onder meer Zijlstra, 1989.

doordat het voorzieningenaanbod lang niet altijd in overeenstemming is met de voorkeur van ouders. Tegelijkertijd is te constateren dat ouders zich bij schoolkeuze steeds minder laten leiden door voornamelijk op richting gebaseerde motieven: veel ouders kiezen in de eerste plaats voor onderwijskwaliteit of nabijheid/bereikbaarheid en achten de richting van de school van ondergeschikt belang².

2 Niet altijd is deze onderscheiding naar motieven samenhangend met kwaliteit dan wel met richting te maken. Voor de volledigheid zij gewezen op onderzoek waarin een samenhang wordt vastgesteld tussen richting en onderwijskwaliteit. Onderwijskwaliteit wordt dan gedefinieerd in termen van effectiviteit van scholen, als de mate waarin scholen erin slagen om bepaalde leerprestaties bij hun leerlingen te realiseren. De invloed van denominatie op schoolprestaties blijkt voornamelijk indirect te verlopen via kenmerken van het schoolbestuur. In die benadering komen bijzondere scholen 'er beter van af' dan openbare, hetgeen kan leiden tot een voorkeur van ouders om te kiezen voor een bijzondere school. Voorbeelden van dergelijk onderzoek (in de Verenigde Staten): J.E. Chubb en T.M. Moe (1990), *Politics, markets and America's schools*, Washington DC, The Brookings Institutions en (in Nederland): R.H. Hofman, *Effectief schoolbestuur. De bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/RION, 1993.

Hoe passen deze ontwikkelingen in de bestaande wet- en regelgeving? Hoe zien ouders hun eigen opvattingen en inbreng vertaald in het huidige systeem en is er nog sprake van een door ouders gelegitimeerd aanbod? Om een antwoord op deze vragen te verkrijgen is nagegaan hoe het is gesteld met de *belemmeringen* die ouders ervaren bij schoolkeuze, de *kennis* die zij hebben van allerlei regelingen die de omvang van schoolkeuze bepalen en de *opvattingen* die zij dienaangaande huldigen.³

Het gaat hierbij om onderwerpen die te maken hebben met stichting en instandhouding van scholen (zoals de invoering van hogere normen bij het stichten en opheffen van een school), toelating en leerlingenvervoer. In hoofdstuk 4 werd vastgesteld dat het de bevoegdheid is van schoolbesturen om de richting van de school te bepalen en daaraan invulling te geven onder meer door het vaststellen van een toelatingsbeleid. Het wordt echter steeds minder aanvaardbaar geacht dat het recht van ouders om zich voor hun kinderen van dat onderwijs te verzekeren dat in overeenstemming is met hun eigen (godsdienstige en filosofische) overtuigingen moet wijken voor het recht van schoolbesturen. Daarom wordt ook aandacht besteed aan de samenstelling en bevoegdheden van bestuur en medezeggenschapsraad en de invloed van ouders daarop.

Aangezien de onderwijskundige aanpak c.q. kwaliteit van het onderwijs een belangrijk motief is voor ouders bij het kiezen van een school voor hun kind, is het ook van belang na te gaan of deze keuze-argumenten geldend gemaakt kunnen worden in de praktijk.

5.2 De onderzoeksvragen

Schoolkeuzevrijheid kan veranderingen ondergaan als gevolg van wettelijke voorschriften rond scholenplanning, toelatingsbeleid en leerlingenvervoer. Om een beeld te krijgen van de feitelijke omvang en reikwijdte van schoolkeuzevrijheid zijn de terreinen/niveaus onderzocht waarop die schoolkeuze vorm krijgt. Achtereenvolgens komen daarbij de belemmeringen in schoolkeuze, de kennis van ouders aangaande

³ Dit onderzoek is in 1995 uitgevoerd en gerapporteerd: M. Laemers, *Ouders en schoolkeuze*. Nijmegen: ITS, 1995.

formele rechten en aanspraken rond schoolkeuze en de eigen opvattingen aan de orde.

Het scholenaanbod wordt bepaald door de regels rond totstandkoming en opheffing van scholen. In het voortgezet onderwijs wordt het uiteindelijke aanbod vooral bepaald door de scholengemeenschapsvorming door fusie van scholen, eventueel met een of meer nevenvestigingen. De mate waarin openbare en bijzondere scholen, en de verschillende richtingen binnen de laatste groep, voorkomen is afhankelijk van de plaats of de regio. Niet in elke plaats of in elke regio kan een openbare school of een school van een bepaalde richting gekozen worden. De regeling voor het leerlingenvervoer kan in sommige gevallen uitkomst bieden voor de situatie dat in de directe omgeving geen school van de gewenste richting aanwezig is.

Ook is denkbaar dat er een school in de omgeving is, waarvoor ouders zouden willen kiezen, maar waar het beleid zodanig is dat hun kind niet wordt aangenomen, bijvoorbeeld op grond van de eigen godsdienst van het kind of diens ouders.

Wanneer ouders een school kiezen, spelen behalve bovengenoemde externe factoren een aantal meer subjectief bepaalde factoren een rol: of ouders een school goed vinden, of vriendjes en vriendinnetjes voor een bepaalde school kiezen, of ouders de weg naar school gevaarlijk vinden, et cetera. Wat is het resultaat van beide groepen factoren op de uiteindelijke schoolkeuze? Wat weten ouders omtrent de genoemde externe factoren en hoe luiden hun opvattingen daarover?

Het onderzoek moest inzicht bieden in eventuele belemmeringen bij schoolkeuze. Daarvoor was ook een antwoord nodig op de vraag hoe goed ouders de ter zake geldende rechten en aanspraken kennen: is het zo, dat méér kennis op het terrein van regelingen leidt tot méér kans op realisering van de gewenste schoolkeuze? De opvattingen van ouders tenslotte kunnen voor beleidsmakers belangrijke aanknopingspunten bieden voor verbeteringen op het gebied van realisering van schoolkeuzevrijheid.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. In welke mate en op welke wijze maken wet- en regelgeving schoolkeuzevrijheid in de praktijk (on)mogelijk?
2. Zijn ouders bekend met hun formeel geldende rechten en aanspraken?
3. In welke mate onderschrijven ouders wet- en regelgeving met betrekking tot het concrete scholenbestand, het toelatingsbeleid van schoolbesturen en de vervoersvoorzieningen c.q. zijn ze van mening dat schoolkeuzevrijheid anders/beter gerealiseerd zou kunnen worden?

Om deze vragen te beantwoorden is een onderzoek gedaan bij ouders, die op het moment van het onderzoek: najaar 1994, het meest recent met schoolkeuze te maken hadden gehad, te weten ouders van een kind dat in het schooljaar 1994-1995 voor het eerst naar het basisonderwijs of naar het voortgezet onderwijs ging.

5.3 Opzet en uitvoering

Om voor de hand liggende redenen zou een landelijk representatief onderzoek de voorkeur hebben. Dat was om budgettaire redenen niet haalbaar. Om toch een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van diverse keuzesituaties is gekozen voor een steekproef binnen gemeenten met een uiteenlopend scholenaanbod. Aangezien vrije schoolkeuze diversiteit in het voorzieningenaanbod veronderstelt, richtte het onderzoek zich in de eerste plaats op die gebieden waar een voedingsbodem is voor belemmeringen in vrije schoolkeuze (i.c. niet-grootstedelijke en plattelandsgebieden). In het bijzonder is gezocht naar gemeenten in gebieden waar directe metingen zijn verricht naar voorkeuren van ouders voor richting in primair en (de eerste fase van) secundair onderwijs. De veronderstelling daarbij was, dat in die gemeenten op zijn minst een vermoeden bestond dat het scholenaanbod om verruiming of verandering vroeg in overeenstemming met de wens van ouders. Twee situaties zijn te onderscheiden: in een aantal gevallen hadden directe metingen inmiddels geleid tot een verbreding van het aanbod, in andere gevallen niet. Het vermoeden is in het laatste geval dus gewettigd dat er relatief veel ouders in die gemeenten zijn wier schoolkeuze niet overeenkomstig hun voorkeur kon plaatsvinden.

Ter vergelijking zijn gemeenten geselecteerd waar een naar richting pluriform aanbod is en gemeenten waar openbaar onderwijs ontbreekt.

Samenvattend zijn bij de selectie van gemeenten dus vier situaties onderscheiden:

- situaties in niet-grootstedelijke en plattelandsgebieden waar in het verleden een enquête is gehouden en waar vervolgens scholenstichting of -omzetting heeft plaatsgevonden overeenkomstig de uitslag van de enquête;
- situaties waarin weliswaar een enquête heeft plaatsgevonden, maar niet tot dienovereenkomstige scholenstichting is overgegaan;
- situaties waar een ruim aanbod is in openbaar onderwijs (grote of middelgrote gemeenten);
- situaties waar geen openbaar onderwijs is.

De uiteindelijke keuze van gemeenten was ook afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de betreffende gemeente en de hoogte van de kosten die in rekening werden gebracht voor het verstrekken van adresbestanden.⁴

⁴ Prijzen lopen op tot boven de f 1000,-. Gemeenten die meer dan f 1000,- vragen voor deze dienst zijn afgevallен wegens het beperkte budget van dit onderzoek. Dit heeft echter geen invloed gehad op het voorgenomen onderzoeksdesign.

Er werd naar gestreefd om onderzoek te doen bij een steekproef van circa 2000 ouders, 1000 in het basisonderwijs en 1000 in het voortgezet onderwijs, uit verschillende gemeenten, rekening houdend met variatie in gemeentegrootte, geografische spreiding en mate van pluriformiteit van het aanbod.

Uiteindelijk zijn 10 gemeenten geselecteerd, die schriftelijk werden benaderd met het verzoek om een steekproef uit het bevolkingsregister van 100 namen en adressen te verstrekken van kinderen geboren in de periode 1 oktober 1990 tot 1 oktober 1991 en van 100 kinderen geboren in de periode 1 oktober 1981 tot 1 oktober 1982.

Daarbij werd rekening gehouden met een respons van 50% zodat het aantal respondenten rond de 1000 zou liggen.

De selectie van gemeenten volgens bovengenoemde vier situaties leverde het volgende overzicht aan deelnemende gemeenten op:

1. Gemeenten waar een verlangd-onderwijs-enquête is gehouden én waar tot schoolstichting naar aanleiding van die enquête is overgegaan:

- Beesel
- Culemborg
- Voerendaal

In alle drie de gemeenten is door het ITS onderzoek gedaan naar verlangd onderwijs. In Beesel en Voerendaal ging het om basisonderwijs, in Culemborg om voortgezet onderwijs.

2. Gemeenten waar een verlangd-onderwijs-enquête is gehouden én waar niet tot schoolstichting is overgegaan⁵:

- Monster
- Tilburg
- Wymbritseradiel

In het Westland (waar Monster één van de gemeenten is) en in Tilburg is door het ITS onderzoek gedaan naar verlangd voortgezet onderwijs en in Wymbritseradiel is door de provincie Friesland onderzoek gedaan naar verlangd basisonderwijs.

3. Gemeenten waar een naar richting pluriform aanbod is (middelgrote steden):

- Haarlem
- Arnhem

4. Gemeenten waar geen openbaar onderwijs is:

- Woensdrecht
- Urk.

De gemeenten zijn in augustus en september 1994 schriftelijk benaderd met het verzoek om een steekproef van 200 namen en adressen te verstrekken. In de categorie gemeenten waar een verlangd-onderwijs-enquête is gehouden én waar niet

⁵ In deze gemeenten is ondanks een enquête-uitslag die aangaf dat er behoefte was aan openbaar onderwijs, niet tot stichting van een openbare school overgegaan.

tot schoolstichting is overgegaan, hebben twee benaderde gemeenten geweigerd. De derde aangeschreven gemeente binnen het gebied waar de verlangd-onderwijs-enquête had plaatsgevonden, bleek tenslotte bereid medewerking te verlenen. Alle benodigde gegevens van de 10 gemeenten waren in de loop van oktober 1994 binnen.

Volgens gegevens van de Centrale financiën instellingen (Cfi)⁶ ziet de verdeling naar richting in het basisonderwijs in 1994 in de bij dit onderzoek betrokken gemeenten er als volgt uit:

Tabel 5.1 - Deelnamepercentages naar richting voor basisonderwijs in groep 3, per deelnemende gemeente, in rij-percentages (populatiegegevens)

	%op	%rk	%pc	%re	%gf	%vs	%ob	abs
Beesel	15	85	0	0	0	0	0	151
Culemborg	40	27	33	0	0	0	0	313
Voerendaal	7	93	0	0	0	0	0	156
Monster	9	50	31	0	0	0	11	248
Tilburg	18	69	1	0	0	2	11	1785
Wymbritseradiel	7	16	77	0	0	0	0	195
Haarlem	51	29	16	0	0	3	0	1439
Arnhem	37	40	12	0	2	2	6	1317
Woensdrecht	0	89	11	0	0	0	0	111
Urk	0	0	68	27	5	0	0	318

%op : het percentage leerlingen dat openbaar onderwijs volgt

%rk : idem voor rooms-katholiek onderwijs

%pc : idem voor protestants-christelijk onderwijs

%re : idem voor reformatorisch onderwijs

%gf : idem voor gereformeerd onderwijs

%vs : idem voor onderwijs aan vrije scholen

%ob : idem voor overig bijzonder onderwijs

abs : absoluut totaal per groep

Teldatum 1 oktober 1993, stand van zaken 03-10-1994

⁶ Centrale Financiën Instellingen, *Verdeling naar richting in het Basisonderwijs*. Zoetermeer: Cfi 1994.

5.3.1 De vragenlijsten

Er is gekozen voor een schriftelijke enquête onder de ouders. Er zijn twee vragenlijsten ontwikkeld: één voor ouders met een kind dat voor het eerst naar de basisschool ging, en één voor ouders met een kind dat voor het eerst naar het voortgezet onderwijs ging. Voor deze ouders was de schoolkeuze op het moment van het onderzoek een actueel feit.

In beide gevallen bevatte de vragenlijst overwegend vragen met gesloten antwoordcategorieën. In het eerste deel kwamen de belemmeringen naar voren. De vragen rond 'de gekozen school' hadden betrekking op:

- de richting van de gekozen school;
- realisering van keuze voor school van eerste voorkeur op grond van alle voor ouders ter zake doende argumenten;
- of de richting van de gekozen school de voorkeur genoot;
- advies vanuit de basisschool voor type voortgezet onderwijs;
- ervaren belemmeringen bij kiezen school van voorkeur;
- richting van voorkeur;
- ervaren belemmeringen bij het kiezen van een school met de voorkeursrichting;
- afstand school-huis;
- of gekozen school de dichtstbijzijnde school was.

De kennis en de opvattingen van ouders kwamen vervolgens te zamen aan de orde door op het terrein van scholenaanbod, toelatingsbeleid, bestuur en medezeggenschap, leerlingenvervoer en kennis- en meningvragen aan de ouders voor te leggen. De wet- en regelgeving en jurisprudentie, zoals in het eerste onderzoek in kaart gebracht, maar ook de feitelijke situatie die het gevolg is van die regelgeving vormden de basis voor de kennisvragen.

De vragen naar de opvatting van ouders hadden betrekking op de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie, maar ook op de ontwikkelingen in de discussies en publicaties rond schoolkeuze en scholenplanning, de rol en invulling van het begrip richting, de schoolgrootte, ouderbijdrage etcetera.

De volgende items kwamen aan de orde:

Schoolstichting/opheffing van scholen/fusie

- beperkte omvang schoolstichting;
- rol van richting bij schoolstichting;
- inhoud van begrip richting;
- minimale aantal kinderen voor nieuwe basisschool in kleine gemeente/grote stad;
- schoolstichting en richting in plaats waar geen andere school is;
- waardering pluriformiteit in scholenaanbod;

- handhaving richting als grondslag bij schoolstichting;
- mogelijkheid tot schoolstichting in het basisonderwijs voor iedere groepering van enige omvang;
- didactische aanpak als mogelijke grondslag bij schoolstichting;
- scholenopheffing en -fusie;
- scholengemeenschapsvorming in het voortgezet onderwijs;
- variatie in opheffingsnormen in het basisonderwijs afhankelijk van situatie;
- minimale aantal leerlingen voor school om te blijven bestaan in verschillende situaties;
- voorkeur voor meer scholen boven grotere omvang scholen;
- gewenste richting van school, wanneer er maar één basisschool/school voor voortgezet onderwijs is;
- minimale aantal kinderen voor basisschool/school voor voortgezet onderwijs;
- maximale aantal kinderen voor basisschool/school voor voortgezet onderwijs;
- ideale aantal kinderen voor basisschool.

Toelating en weigering/invloed op beleid

- toelatings- en weigeringsbeleid scholen;
- hanteren van schoolgrenzen in het basisonderwijs;
- samenstelling schoolbestuur en medezeggenschapsraad;
- zelf beschikbaar gesteld voor schoolbestuur of medezeggenschapsraad?
- eis of grondslag van de school moet worden onderschreven;
- vrijwillig karakter ouderbijdrage;
- of ouderbijdrage wordt betaald;
- redelijke omvang ouderbijdrage.

Leerlingenvervoer

- bestaan regeling leerlingenvervoer;
- vergoeding afhankelijk van inkomen ouders;
- vergoeding alleen in verband met keuze van richting van een school;
- beperkingen in het leerlingenvervoer;
- zelf geprobeerd vergoeding te krijgen?

De vragenlijsten voor het basisonderwijs en voor het voortgezet onderwijs begonnen beide met de vraag of het kind inderdaad dit schooljaar op de basisschool zat, of er - afhankelijk van het instroommoment - hetzelfde jaar nog heen zou gaan, respectievelijk met de vraag of het kind van de respondent(en) dit schooljaar op een school voor voortgezet onderwijs zat.

5.3.2 Verloop veldwerk en respons

Eind november 1994 zijn de vragenlijsten aan de 2000 ouders verstuurd. Per gemeente zijn 100 vragenlijsten verstuurd aan ouders die verondersteld werden onlangs gekozen te hebben voor een basisschool, en 100 aan ouders die verondersteld werden onlangs gekozen te hebben voor een school voor voortgezet onderwijs. Na drie weken werd een rappelbrief verstuurd. Een zestal ouders liet telefonisch weten dat hun kind (waarschijnlijk) speciaal onderwijs volgde of zou gaan volgen.

Op 12 januari 1995 is het veldwerk afgesloten. Van de ouders met een kind voor het basisonderwijs hebben 492 de vragenlijst teruggestuurd. Van de ouders met een kind voor het voortgezet onderwijs hebben 557 de vragenlijst teruggestuurd. De respons bedroeg daarmee voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs respectievelijk 49 en 56% (ruwe respons). Door ouders te selecteren op geboortedatum van hun kind waren ook ouders benaderd voor wier kind door zittenblijven de keuze voor een school voor voortgezet onderwijs nog niet aan de orde was. Deze respondenten vielen af. Ook kinderen die snel de basisschool doorliepen en al toe waren aan de tweede klas in het voortgezet onderwijs vielen af. Ook viel de groep ouders af die aangaf dat voor hun kind speciaal onderwijs was aangewezen.

In de analyse zijn alleen de vragenlijsten meegenomen van de ouders wier kind inderdaad dit schooljaar voor het eerst naar de basisschool ging of in de loop van dat schooljaar nog zou gaan en van de ouders wier kind inderdaad dit schooljaar voor het eerst naar een school voor voortgezet onderwijs ging (bruikbare respons). De bruikbare respons bedroeg 37% voor het basisonderwijs en 45% voor het voortgezet onderwijs.

In tabel 5.2 is te zien welk aantal ouders in de verschillende gemeenten de vragenlijst hebben teruggestuurd, en welk aantal daarvan in de analyse betrokken is. Opvallend zijn de grote verschillen tussen ruwe en bruikbare respons. Er is geen reden aan te nemen dat in de ene gemeente meer kinderen in een bepaalde leeftijdscategorie nog niet in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs zitten dan in andere gemeenten. Over de achtergrond van de verschillen tasten we dan ook in het duister.

Tabel 5.2 - Percentage retour ontvangen vragenlijsten en percentage bruikbare retour ontvangen vragenlijsten, per gemeente

	basisonderwijs		voortgezet onderwijs	
	% ruw	% bruikbaar	% ruw	% bruikbaar
Beesel	55	52	67	59
Culemborg	48	33	53	41
Voerendaal	58	42	69	54

Monster	57	48	45	37
Tilburg	42	26	58	38
Wymbritseradiel	61	57	54	46
Haarlem	51	33	53	38
Arnhem	37	27	50	39
Woensdrecht	43	34	67	55
Urk	40	21	41	38
Totaal aantal	492	373	557	445

Meer of minder pluriform aanbod vertoont geen duidelijke samenhang met het responspercentage. In Beesel bijvoorbeeld is alleen openbaar en rooms-katholiek onderwijs en de respons is daar hoger dan gemiddeld. Dat geldt echter ook voor Wymbritseradiel, terwijl daar alle drie de hoofdrichtingen vertegenwoordigd zijn. Het is ook niet zo dat in gemeenten waar een directe meting gehouden is, de respons hoger is. Blijkbaar heeft zo'n directe meting het belang dat gehecht wordt aan schoolkeuzevrijheid niet aangewakkerd.

In tabel 5.3 en 5.4 staat voor leerlingen van het basis- en voortgezet onderwijs aangegeven hoe de respondenten per gemeente feitelijk verdeeld zijn over de richtingen.

Tabel 5.3 - Verdeling bruikbare respondenten basisonderwijs over richtingen naar gemeente (in rij-percentages)

	%op	%rk	%pc	%re	%gf	%vs	%ob	%weet niet	%anders	totaal
Beesel	18	75	0	0	0	2	0	3	2	52
Culemborg	38	28	28	0	0	0	6	0	0	33
Voerendaal	8	87	0	0	0	2	3	0	0	42
Monster	8	41	37	2	2	0	4	0	4	48
Tilburg	25	50	0	0	4	0	13	0	8	26
Wymbritseradiel	10	21	65	0	2	0	0	0	2	57
Haarlem	58	21	6	0	0	3	0	3	9	33
Arnhem	35	46	12	0	0	0	0	0	7	27
Woensdrecht	12	73	6	0	0	3	0	6	0	34
Urk	0	0	43	43	5	0	5	4	0	21
Totaal	72	170	80	11	3	3	10	6	18	373

%op : het percentage leerlingen dat openbaar onderwijs volgt

%r.k. : idem voor rooms-katholiek onderwijs

%pc : idem voor protestants-christelijk onderwijs

%re : idem voor reformatorisch onderwijs

%gf : idem voor gereformeerd onderwijs

%vs : idem voor onderwijs aan vrije scholen

%ob : idem voor overig bijzonder onderwijs

abs : absoluut totaal

Wat opvalt is, dat in Woensdrecht 12% van de respondenten een kind op een openbare basisschool heeft, terwijl een openbare basisschool in Woensdrecht ontbreekt. Kennelijk gaat een op de tien respondenten in Woensdrecht buiten de gemeentegrenzen naar school.

De kolom 'anders' is regelmatig gevuld met antwoorden die geen inzicht geven in de richting van de school maar in de pedagogisch-didactische aanpak: in Arnhem werd twee maal Montessori genoemd, in Haarlem werden Montessori en Jenaplan genoemd. In Tilburg is behalve Jenaplan ook aangegeven 'bijzonder' zonder nadere aanduiding. Kennelijk geldt voor deze ouders dat de pedagogisch-didactische aanpak synoniem is aan 'richting'.

Tabel 5.4 - Verdeling bruikbare respondenten voortgezet onderwijs over richtingen, naar gemeente (in rij-percentages)

	%ab	%gf	%op	%pc	%re	%rk	%vs	%weet niet	%anders	totaal
Beesel	1.7	0	5.1	0	0	81.4	0	3.4	8.5	59
Culemborg	0	0	37.5	57.5	0	0	0	0	5.0	41
Voerendaal	0	0	3.7	0	0	83.3	3.7	9.3	0	54
Monster	5.6	5.6	11.1	25.0	2.8	11.1	0	2.8	36.1	37
Tilburg	5.4	2.6	23.7	0	0	52.6	0	10.5	5.3	38
Wymbritseradiel	0	0	26.1	73.9	0	0	0	0	0	46
Haarlem	2.8	0	44.4	5.6	0	36.1	0	0	11.1	38
Arnhem	2.7	0	32.4	16.2	0	21.6	0	13.5	13.5	39
Woensdrecht	3.8	0	35.8	1.9	0	43.4	5.8	5.7	5.7	55
Urk	0	0	0	63.2	36.8	0	0	0	0	38
Totaal	9	4	94	100	15	163	4	20	36	445

Zowel voor basis- als voortgezet onderwijs geldt dat in Urk en Wymbritseradiel voornamelijk protestants-christelijke en reformatorische scholen worden bezocht. In Voerendaal en Beesel zit het grootste deel van de kinderen op katholieke scholen. In het voortgezet onderwijs is de kolom 'anders' in Monster gevuld door 13 respondenten die aangaven, dat hun kind op een interconfessionele school zat. In Arnhem is dat twee keer het geval, terwijl één respondent aangaf dat zijn kind op een

‘algemene’ school zat, één respondent noemde Montessori en één respondent gaf de naam van de school zonder richtingaanduiding. In Haarlem is ook een interconfessionele school voor voortgezet onderwijs blijktens de vier antwoorden in de categorie ‘anders’.

In het basisonderwijs beschikken we over gegevens op basis waarvan inzicht kan worden verkregen in eventuele selectieve uitval naar richting, namelijk door een vergelijking te maken tussen de bruikbare respons in het basisonderwijs (tabel 5.3) met de feitelijke situatie (tabel 5.1).⁷ Er is geen sprake van significante verschillen tussen verdeling van feitelijke deelname van leerlingen over scholen van verschillende richtingen en de verdeling in de steekproef.

5.3.3 Analyse

De aantallen ouders met een kind op een school voor gereformeerd en reformatorisch onderwijs zijn dermate klein dat betrouwbare analyses niet mogelijk zijn. Hetzelfde geldt voor de ouders uit het voortgezet onderwijs met een kind op de Vrije school, ouders die het ‘niet weten’ of met een kind op een school in de categorie ‘anders’. Beide laatste categorieën en de richtingen gereformeerd, reformatorisch en Vrije school (alleen voor voortgezet onderwijs) zijn bij de analyses daarom verder buiten beschouwing gebleven.

De analyse is zowel beschrijvend als vergelijkend van aard. Bij de beschrijvende analyse worden frequentiegegevens gepresenteerd. Het onderzoek geeft inzicht in de mate waarin ouders er in slagen de door hen gewenste schoolkeuze te realiseren. Er wordt ingegaan op de oorzaken van verschillen en overeenkomsten tussen de feitelijk gekozen school en de gewenste school.

Verder wordt een beeld gegeven van de bekendheid van ouders met de ter zake geldende rechten en aanspraken. Nagegaan is of méér kennis van regelingen samenhangt met méér overeenstemming van de feitelijke situatie met de gewenste situatie. Bij de vergelijkende analyse wordt gekeken naar verschillen tussen ouders die hun kind naar het basisonderwijs sturen en zij die hun kind naar een school voor voortgezet onderwijs sturen. Daarnaast wordt gekeken naar verschillen tussen ouders op grond van de richting van de school die hun kind bezoekt en de voorkeursrichting. Ook de mate waarin ouders hun richtingwensen hebben weten te realiseren wordt in de analyse betrokken. Bij ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs wordt ook het advies als onafhankelijke variabele meegenomen. De selectie van gemeenten naar keuzemogelijkheden door het scholenaanbod vormt

⁷ De vergelijking is niet geheel zonder bezwaar aangezien tabel 5.3 uitgaat van respondenten met een kind in groep 1, terwijl tabel 5.1 de feitelijke situatie weergeeft naar kinderen in groep 3.

eveneens een element in de analyse. Hierbij wordt gebruik gemaakt van kruistabellen en variantie-analyse.

6 Feitelijke schoolkeuze en belemmeringen bij de realisatie van schoolkeuzevrijheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag behandeld: welke belemmeringen ervaren ouders bij het kiezen van de school van hun voorkeur en de school van hun voorkeursrichting? In de eerste paragraaf wordt beschreven hoeveel ouders de *school* hebben gekozen die ze het liefst wilden, en hoeveel ouders er in geslaagd zijn een school te kiezen met hun *voorkeursrichting*. In dit verband gebruiken we steeds het woord *richting* ook voor de openbare school, ofschoon dat officieel geen richting is. Ook is nagegaan of er verschillen zijn tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

Uit diverse eerdere onderzoeken blijkt dat zeker in het basisonderwijs de afstand tussen school en huis een belangrijke rol speelt bij de schoolkeuze. Daarom wordt daarop in paragraaf 6.3 ingegaan.

6.2 Gekozen school en de richting van de school: wens en werkelijkheid

Ouders kunnen belemmeringen in de schoolkeuzevrijheid ervaren omdat ze niet de *school* hebben kunnen kiezen die ze het liefst voor hun kinderen willen. Het kan ook zijn dat ze niet de school hebben kunnen kiezen met de *richting* waar hun voorkeur naar uitgaat.

In tabel 6.1 wordt per voorkeursrichting aangegeven hoeveel procent de *school* heeft kunnen kiezen die ze het liefste wilden. In tabel 6.2 gaat het om het percentage ouders dat de school heeft gekozen met de *richting* van hun voorkeur.

De meeste ouders blijken de *school* te hebben kunnen kiezen die ze het liefst wilden. Slechts een op de acht ouders van basisschoolleerlingen (14%) had liever een andere school, in het voortgezet onderwijs gaat het hierbij slechts om een op de zestien ouders (8%). Schoolkeuze is zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs in ongeveer 90% van alle gevallen tot tevredenheid van ouders verlopen. Met betrekking tot de *richting van de school* zien we een vergelijkbaar beeld: de meeste ouders (85% in het basisonderwijs en 92% in het voortgezet onderwijs) hebben de school kunnen kiezen met de richting van hun voorkeur.

Het merendeel van de ouders ervaart dus geen belemmeringen in de keuze van de school die ze het liefste willen. Ook worden weinig belemmeringen ervaren in het kiezen van een school met de voorkeursrichting. Zijn het nu dezelfde ouders die niet

de school van hun voorkeur hebben gekozen en ook niet de school met hun voorkeursrichting? In het basisonderwijs gaat het in bijna driekwart van de gevallen om dezelfde ouders, in het voortgezet onderwijs is dat maar een derde. Geconcludeerd kan worden dat de ouders in het basisonderwijs in meerderheid en de ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs in grote meerderheid de school hebben kunnen kiezen die ze het liefst wilden. Het lijkt erop dat in het basisonderwijs in het merendeel van de gevallen de 'onvrede' met de huidige school samenhangt met de richting.

Het is interessant na te gaan of ouders die liever een andere school of een school met een andere richting hadden gewild zich onderscheiden naar voorkeursrichting. Is het bijvoorbeeld zo dat ouders met een voorkeur voor openbaar onderwijs minder vaak de school hebben kunnen kiezen die ze hadden gewild dan andere ouders?

*Tabel 6.1 - Percentage ouders dat de **school** heeft gekozen die ze het liefste wilden, naar voorkeursrichting van de ouders, voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs*

voorkeursrichting	basisonderwijs		voortgezet onderwijs	
	%	N (=100%)	%	N (=100%)
algemeen-bijzonder	80	22	70	12
openbaar	80	86	90	98
protestants-christelijk	90	69	90	95
rooms-katholiek	100	121	100	150
vrije school	60	17		
totaal	86	328	92	372

*Tabel 6.2 - Percentage ouders dat de school heeft gekozen met de **richting** van hun voorkeur, naar voorkeursrichting, voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs*

voorkeursrichting	basisonderwijs		voortgezet onderwijs	
	%	N (= 100%)	%	N (= 100%)
algemeen-bijzonder	90	22	70	12
openbaar	70	88	90	97
protestants-christelijk	90	69	100	96

rooms-katholiek	90	119	100	151
vrije school	60	17		
totaal	85	328	93	373

Ouders met een voorkeur voor de Vrije School zijn er het minst in geslaagd de school te kiezen die ze het liefst wilden. De reden daarvoor is waarschijnlijk dat scholen van die richting weinig voorkomen. Verder laten de tabellen zien dat ouders met een voorkeur voor het openbaar onderwijs - van de groep ouders met een voorkeur voor een van de drie grote richtingen - het minst aan hun trekken komen. Toch weet nog bijna drie kwart van die ouders hun voorkeur te realiseren.⁸

Nadere analyse wijst uit dat de ouders met een voorkeur voor openbaar onderwijs die hun richtingvoorkeur niet hebben kunnen realiseren, niet uit de gemeenten komen waar geen aanbod is aan openbaar onderwijs. Van de ouders van basisschoolleerlingen met een voorkeur voor het openbaar onderwijs die ze niet hebben kunnen realiseren, komt ruim een kwart (26,1%) uit Wymbritseradiel en ruim een vijfde (21,7%) uit Voerendaal. In beide gemeenten is openbaar basisonderwijs. Blijkbaar zijn er voor deze ouders andere belemmeringen bij het kiezen van de school met hun voorkeursrichting. Zo is er in Voerendaal maar één openbare basisschool, in kernen er om heen dus geen. Bijna alle ouders (86%) uit beide gemeenten ervaren de afstand tussen school en huis als te groot. In het volgende deel van dit hoofdstuk staan we verder stil bij de aard van de belemmeringen bij de schoolkeuze.

⁸ Dit stemt in grote lijnen overeen met de resultaten van het onderzoek van Van Kessel en Kral (1992, p. 69), die voor de verdeling van richting van de basisschool waar het kind naar toe gaat, per voorkeursrichting binnen het basisonderwijs de volgende percentages aangeven: openbaar: 81,6%, protestants-christelijk: 91,2% en rooms-katholiek: 92%.

Hier wordt nog kort ingegaan op de kleine groep ouders die voorkeur uitspreken voor een andere richting dan de feitelijke richting voor de school van hun kind. De discrepantie tussen voorkeur en feit is in het basisonderwijs het sterkst bij de ouders met een kind op een rooms-katholieke school: een derde geeft een andere voorkeursrichting op dan rooms-katholiek. Te concluderen valt dus dat een derde van de ouders die hun kind op een rooms-katholieke school hebben, liever een school hebben van een andere richting. Van die groep geldt voor een op de acht dat er een voorkeur is voor een openbare school. Als echter aan deze ouders wordt gevraagd of ze inderdaad liever een school van een andere richting hadden gehad, antwoordt maar liefst de helft: nee. Kennelijk is de vastgestelde discrepantie voor de helft van de ouders geen probleem. Een op de vijf ouders met een kind op een openbare school geeft als voorkeursrichting iets anders aan dan openbaar, bij de ouders met een kind op een protestants-christelijke school is dat aantal hetzelfde. De vangnetfunctie die toebedacht wordt aan het openbaar onderwijs, wordt in dit onderzoek méér uitgeoefend door de katholieke scholen dan door de openbare. Dat de protestants-christelijke scholen voornamelijk bevolkt worden door kinderen van ouders met een voorkeur voor onderwijs van die richting, wordt bevestigd door onderzoek waarin protestants-christelijke scholen naar voren komen als scholen die zich sterk in hun richting profileren.⁹

6.2.1 Belemmeringen bij de keuze van de school

Een klein deel van de ouders van basisschoolleerlingen en van leerlingen uit het voortgezet onderwijs heeft aangegeven liever een andere *school* en/of een school van een andere *richting* te hebben gehad voor hun kind. Uitsluitend aan deze ouders is gevraagd aan te geven welke belemmeringen zij hebben ervaren bij het kiezen van de school van hun voorkeur. In tabel 6.3 staat aangegeven welke belemmeringen door ouders worden ervaren. Benadrukt wordt dat het slechts om een kleine groep ouders gaat, te weten 49 (14%) in het basisonderwijs en 32 (8%) in het voortgezet onderwijs. Aan ouders van leerlingen uit het basis- en voortgezet onderwijs zijn niet exact dezelfde belemmeringen voorgelegd omdat de situaties te zeer verschillen. Dat verklaart de lege cellen in de tabellen.

*Tabel 6.3 - Percentage ouders basisschoolleerlingen (N=49) en ouders leerlingen voortgezet onderwijs (N=32) die specifieke belemmeringen hebben ervaren bij het kiezen van de **school** die ze het liefste hadden naar aard van de belemmeringen*

⁹ Zie onder meer: Van Esch, Laemers en Vrieze 1992.

<i>belemmering</i>	BaO	VO
school te ver weg	69	34
weg naar school te gevaarlijk	16	19
kosten vervoer naar school te hoog	12	9
moeilijk bereikbaar met openbaar vervoer	0	19
niet toegelaten i.v.m. geloofsovertuiging	0	3
school was vol	8	0
wonen niet in juiste wijk	18	
kind stond niet op de wachtlijst	4	
ouderbijdrage te hoog	8	0
spreidingsbeleid gemeente	0	
kind wilde niet	2	25
vriendjes en vriendinnetjes naar andere school	27	22
wilden ouderbijdrage niet betalen	0	
anders	4	22

Van de ouders die belemmeringen bij de schoolkeuze ervaren is de afstand tussen school en huis het belangrijkste. Vooral bij ouders van basisschoolleerlingen is dat een probleem. Van de ouders die belemmeringen ervaren, vindt ruim tweederde de voorkeursschool te ver weg. In het voortgezet onderwijs is afstand in mindere mate een belemmering, maar nog steeds de belangrijkste. Hier ervaart eenderde van de ouders dat als een belemmering. Een andere belemmering die met afstand te maken heeft is dat de weg naar de voorkeursschool te gevaarlijk is. De kosten van het vervoer hangen ook met de afstand samen: voor een op de acht ouders van basisschoolleerlingen die belemmeringen ervaren, is het een probleem, voor iets minder dan een op de tien ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs. Daar geldt weer de moeilijke bereikbaarheid van de school met openbaar vervoer als een belemmering.

Bij rond een kwart van de ouders van zowel basisschoolleerlingen als leerlingen in het voortgezet onderwijs die belemmeringen ervaren bij de schoolkeuze is het feit dat vriendjes en vriendinnetjes niet naar de voorkeursschool gaan, reden om een andere school te kiezen. Na afstand spelen vriendjes of vriendinnetjes een belangrijke rol bij de bepaling van de schoolkeuze. Slechts bij twee procent van de ouders van basisschoolleerlingen wordt de belemmering veroorzaakt door het kind dat niet naar de voorkeursschool van de ouders wil. Voor leerlingen in het voortgezet onderwijs ligt dat anders: 25 procent van de ouders die belemmeringen ervaren geven aan dat hun

kinderen niet op de school terechtkomen die de ouders het liefst hadden gewild, omdat de kinderen dat zelf niet willen. De inbreng van het kind is dus voor de ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs een factor van betekenis.

De instelling van schoolwijken (door het hanteren van schoolgrenzen) leidt ertoe dat in een aantal gevallen ouders belemmerd worden in hun schoolkeuze: 18 procent van de ouders in het basisonderwijs die zich belemmerd weten, geven aan dat een school in een andere wijk hen beter zou bevallen dan de school waaronder zij ressorteren. Het percentage ouders dat liever een andere school had gehad is hetzelfde voor gemeenten waar wel en waar geen directe meting is geweest. Het percentage ouders dat liever een andere school had gehad is merkwaardig genoeg het grootst in gemeenten waar het aanbod pluriform is. Kennelijk heeft voor deze groep een ander schoolkeuzemotief gegolden dan richting.

6.2.2 Belemmeringen bij de keuze van de voorkeursrichting van de school

15 Procent van de ouders in het basisonderwijs en 7 procent van de ouders in het voortgezet onderwijs had liever een school gehad met een andere richting (tabel 6.2). Aan deze ouders is eveneens gevraagd of zij aan willen geven welke belemmeringen zij hebben ervaren bij het kiezen van de school met hun voorkeursrichting; met andere woorden: waarom zit hun kind niet op een school die de richting heeft van hun voorkeur? In tabel 6.4 staat aangegeven welke belemmeringen ouders tegengekomen zijn bij keuze van een school met de richting van hun voorkeur.

Tabel 6.4 - Percentage ouders basisschoolleerlingen (N=54) en ouders leerlingen voortgezet onderwijs (N=35) van de groep ouders die niet de school van hun voorkeursrichting heeft kunnen kiezen, naar aard van de belemmeringen

<i>belemmering</i>	BaO	VO
de school is te ver weg	70	
geen school van die richting in de regio		43
de weg naar school is te gevaarlijk	30	14
kosten vervoer naar de school te hoog	13	9
moeilijk bereikbaar met openbaar vervoer		14
de school is vol	7	
kwaliteit niet goed	13	17
teveel buitenlandse kinderen	4	6
school is te groot	7	20
school is te klein	6	
ouderbijdrage te hoog	11	3

aanpak in strijd met wensen	13	23
slechte sfeer	6	6
school weigert kinderen van andere levensovertuiging	2	0
school weigert kinderen die godsdienst niet onderschrijven	2	3
school met voorkeursrichting biedt niet geadviseerd onderwijs		20
school met voorkeursrichting is geen scholengemeenschap		3
wijze waarop richting vorm krijgt niet conform wensen	6	6
anders	4	9

Ook het in de praktijk brengen van de richtingvoorkeur wordt het sterkst belemmerd door factoren die met afstand te maken hebben. In het basisonderwijs is de afstand een belangrijke factor bij het niet-realiseren van de richtingvoorkeur. Ruim tweederde van de ouders die belemmeringen ervaren bij het kiezen van een school met hun voorkeursrichting wijt dat aan het feit dat de school die ze willen te ver weg is, bijna eenderde vindt de weg naar school te gevaarlijk en een enkeling vindt de kosten van het vervoer naar de school van de voorkeursrichting te hoog. Bijna de helft van de VO-ouders die belemmeringen ervaren in de keuze van de richting van de school ziet die belemmering in het feit dat er geen school van de voorkeursrichting in hun regio is. Een enkeling vindt de school te moeilijk bereikbaar met het openbaar vervoer, vindt de weg naar school te gevaarlijk of vindt de kosten van het vervoer naar de school te hoog.

Dat de school met de voorkeursrichting te ver weg is vormt in het basisonderwijs een grotere belemmering dan in het voortgezet onderwijs. Deze bevinding is in overeenstemming met eerder onderzoek, waaruit blijkt dat het voor grotere kinderen niet zo bezwaarlijk wordt gevonden om een grotere afstand tussen huis en school te overbruggen¹⁰.

Inhoudelijke aspecten spelen ook een rol bij het kiezen voor een andere school dan de school met de voorkeursrichting. Een slechte kwaliteit van de school en het gegeven dat de school met de voorkeursrichting een aanpak heeft die in strijd is met hun wensen speelt bij een kleine groep ouders een belemmerende rol.

6.3 De afstand tussen school en huis

Uit eerder onderzoek blijkt dat de afstand tussen school en huis een belangrijke rol speelt bij de schoolkeuze van ouders. In het onderhavige onderzoek is aan ouders gevraagd hoe groot de afstand is tussen school en huis en of hun kind op de dichtstbijzijnde school zit ongeacht de richting, of niet. Driekwart van de

10

Van Kessel en Kral 1992.

basisschoolleerlingen woont minder dan één kilometer van de school. Een achtste deel woont tussen de één en twee kilometer van school, de rest woont verder weg. In het voortgezet onderwijs woont bijna de helft minder dan vier kilometer van school. De rest woont bijna allemaal minder dan veertien kilometer van school. De afstand tussen huis en school verschilt in het basis- en in het voortgezet onderwijs niet significant naar richting. Hetzelfde geldt voor de vraag of de school de dichtstbijzijnde is of niet (zie tabel 6.5).

Tabel 6.5 - Percentage ouders met een kind op de basisschool, naar richting en naar dichtstbijzijnde school

<i>richting</i>	% dichtstbijzijnde school	N(=100%)
algemeen-bijzonder	50	10
gereformeerd	33	3
openbaar	49	68
protestants-christelijk	80	80
reformatorisch	55	11
rooms-katholiek	76	169
vrije school	33	3
totaal	54	344

Zoals te verwachten gezien de scholendichtheid, blijkt dat kinderen op een protestants-christelijke en op een rooms-katholieke school meestal op een school zitten die het dichtst bij huis is.

7 Kennis van ouders aangaande (regelingen verband houdend met) schoolkeuze

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag naar de bekendheid van ouders met de ter zake geldende regels, de daaruit voortvloeiende concrete situaties en hun eigen rechten en aanspraken behandeld. De tweede vraag luidt: zijn ouders bekend met hun formeel geldende rechten en aanspraken?

Om inzicht te krijgen in de kennis van ouders aangaande wettelijke regelingen die verband houden met vrije schoolkeuze alsmede van feitelijkheden die voor een deel het gevolg zijn van regelingen die verband houden met schoolkeuze en van jurisprudentie, is aan ouders een aantal vragen voorgelegd op de vier in het voorgaande beschreven terreinen: scholenaanbod, toelatingsbeleid, bestuur en medezeggenschap en leerlingenvervoer. Ouders konden aangeven of ze van de hen voorgelegde items op de hoogte waren door het invullen van: 'wist ik' of 'wist ik niet'. De kans dat er sociaal wenselijke antwoorden gegeven zijn hoeft - gezien het onderwerp en de context waarbinnen de kennisvragen zijn gesteld - niet groot te worden geacht.

7.2 Stichten, fuseren en opheffen van scholen

Het eerste terrein waarop kennisvragen werden voorgelegd, is dat van het scholenaanbod, zoals dat vorm krijgt door het stichten, fuseren en opheffen van scholen. In tabel 7.1 staat aangegeven wat ouders van basisschoolleerlingen en van leerlingen uit het voortgezet onderwijs daarover weten. Niet alle vragen zijn én aan ouders van basisschoolleerlingen én aan ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs voorgelegd, omdat dat niet in alle gevallen relevant was. Dat verklaart waarom in sommige cellen geen percentage staat weergegeven.

De meeste ouders blijken goed op de hoogte te zijn van het feit dat er bijna geen nieuwe basisscholen bijkomen. Dat scholen alleen gesticht kunnen worden als openbare of als bijzondere school, met andere woorden dat de richting c.q. het openbare karakter van een school een wezenskenmerk is bij schoolstichting, weet 60% van de ouders in het basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs is dat bijna 75%.

Of een school, waarvoor een verzoek tot opneming in het plan van scholen wordt gedaan, inderdaad bekostigd gaat worden, hangt onder meer af van de minister, die vaststelt of er sprake is van een afzonderlijke richting van de school. In de jurisprudentie is daarvoor inmiddels een aantal criteria ontwikkeld. Om van een afzonderlijke richting te kunnen spreken, moet sprake zijn van een brede, geestelijke - van de bestaande richtingen te onderscheiden - stroming in de Nederlandse samenleving. Daarnaast moet er sprake zijn van voldoende samenhang in de achterban en van een coherente inspanning in het voedingsgebied om de beoogde school te stichten.

Natuurlijk is ouders niet gevraagd naar hun kennis van deze criteria, wel was van belang in te gaan op de vraag of ouders weten dat niet elke willekeurige groepering een school kan claimen met een beroep op eigen richting. In het basisonderwijs is ongeveer de helft van de ouders bekend met deze regel en in het voortgezet onderwijs bijna tweederde van de ouders. Dat onder richting veelal godsdienst en levensbeschouwing verstaan wordt, is ook vrij algemeen bekend.

De relevantie van leerlingdichtheid voor de stichting van een basisschool - als gevolg van de invoering van de Wet toerusting en bereikbaarheid - alsmede de relevantie van het antwoord op de vraag of er nog meer scholen van dezelfde richting zijn, is bij zes van de tien ouders in het basisonderwijs bekend.

Ouders weten dus in het algemeen wel wat onder richting wordt verstaan, van specifieke zaken rond stichten en opheffen van scholen zijn ze minder op de hoogte.

Tabel 7.1 - Percentage ouders dat op de hoogte is van zaken rond het stichten en opheffen van scholen

	bekend	
	BaO (N=369)	VO (N=434)
- er worden bijna geen nieuwe basisscholen gesticht	72,4	
- scholen kunnen alleen gesticht worden als openbare of als bijzondere school	61,0	73,5
- alleen een richting die door de minister is erkend, is mogelijk	51,4	62,0
- onder richting wordt verstaan godsdienst of levensbeschouwing	79,0	83,4
- de opheffingsnorm hangt af van de oppervlakte van de gemeente, het aantal kinderen en of er nog meer scholen van dezelfde richting zijn	59,4	

Nagegaan is of de kennis van ouders verschilt naar richting, voorkeursrichting, plaats en advies. Op het gebied van stichten en opheffen van scholen zijn er geen significante verschillen in kennis gevonden tussen ouders met een verschillende voorkeursrichting en tussen ouders uit verschillende plaatsen. Ouders van kinderen met uiteenlopende adviezen voor het voortgezet onderwijs verschillen onderling ook nauwelijks in kennis. Alleen kennis van het feit dat onder richting godsdienst of levensbeschouwing wordt verstaan, verschilt naar advies. In tabel 7.2 staat dat aangegeven.

Tabel 7.2 - Percentage ouders dat bekend is met het feit dat onder richting godsdienst of levensovertuiging wordt verstaan, naar advies eind basisonderwijs (N=431)

advies	%	N=100%
vbo70	24	
vbo/mavo	60	60
mavo	90	52
mavo/havo	90	88
havo	80	31
havo/vwo	100	117
vwo	90	47
anders	60	12

Alle ouders van wie het kind een havo/vwo-advies kreeg zijn op de hoogte van de geldende interpretatie van het begrip richting. Ouders van een kind met vbo/mavo-advies kennen de regel relatief het minst. In grote lijnen kan worden gezegd dat de kennis over de betekenis van richting groter is bij ouders van kinderen met een hoger advies.

7.3 Toelating en verwijdering

De beslissing over toelating en verwijdering van leerlingen berust bij het bevoegd gezag. De toelating mag niet afhankelijk gesteld worden van een geldelijke bijdrage van ouders. Het schoolbestuur kan schoolgrenzen vaststellen. In het openbaar onderwijs mag een verdeling van het grondgebied van de gemeente in schoolwijken uitsluitend in het belang zijn van een doelmatige spreiding van de leerlingen over de openbare scholen. Deze wettelijke voorschriften beïnvloeden de omvang van de

schoolkeuzevrijheid. Wat als ouders een bepaalde school willen kiezen voor hun kind, maar hun kind niet wordt toegelaten? Wat is de positie van een leerling die op een bijzondere school wordt toegelaten, omdat er geen openbare school is? Tabel 7.3 geeft de kennis van ouders op het punt van toelating en weigering en inzake ouderbijdrage weer. In zijn algemeenheid geldt dat de kennis van ouders over deze specifieke materie minder groot is dan hun kennis op het terrein van stichten en opheffen van scholen. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat weinig ouders geconfronteerd worden met weigeringen door de school om hun kind toe te laten (zie tabel 6.4). Scholen voeren een ruimhartig toelatingsbeleid. Omdat zich in de praktijk weinig belemmeringen voordoen, is de noodzaak voor ouders om zich in deze ‘slapende regels’ te verdiepen, ook niet groot.

Tabel 7.3 - Percentage ouders dat op de hoogte is van regels inzake toelating/weigering van leerlingen en ouderbijdrage

	bekend	
	BaO (N=369)	VO (N=435)
- bijzondere scholen mogen op grond van godsdienst of levensbeschouwing leerlingen weigeren	51,1	61,2
- bijzondere scholen mogen leerlingen niet weigeren op grond van godsdienst of levensbeschouwing, als er geen openbare school op redelijke afstand is	33,7	41,2
- bijzondere scholen die leerlingen hebben aangenomen omdat er geen openbare school op redelijke afstand is, kunnen leerlingen niet verplichten lessen in godsdienst of levensbeschouwing te volgen	40,1	46,4
- schoolbesturen mogen schoolgrenzen hanteren	41,8	
- bezwaar tegen schoolgrenzen in het openbaar onderwijs wordt gehonoreerd	17,7	
- een basisschool die vol is, mag leerlingen weigeren	64,0	
- een leerplichtige leerling kan pas van school worden verwijderd als er een andere school is gevonden waar die leerling terecht kan		39,4
- scholen mogen een ouderbijdrage vragen	86,7	
- ouderbijdrage is niet verplicht, maar vrijwillig	42,8	56,9

Opvallend weinig bekend is de wettelijke bepaling - in geval schoolwijken zijn ingesteld voor openbare scholen - dat indien ouders van een leerling schriftelijk aan het bevoegd gezag te kennen geven toelating tot een school in een andere schoolwijk te wensen, deze toelating moet worden gehonoreerd. Slechts een op de zes ouders is op de hoogte van deze regel, terwijl die juist gecreëerd is om onnodige beperkingen in de schoolkeuzevrijheid te voorkomen. Ouders hebben kennelijk een soort 'passieve' kennis: ze weten iets pas als ze ermee te maken hebben.

Een op de drie ouders weet dat bijzondere scholen ook kinderen moeten aannemen als er geen openbare school is. Van de ouders met een voorkeur voor openbaar onderwijs én een kind op een bijzondere school weet de helft dat. Blijkbaar speelt het probleem van de weigering van leerlingen door bijzondere scholen nauwelijks. Het is opmerkelijk dat tweederde van de ouders met een niet-gerealiseerde voorkeur voor openbaar onderwijs niet weet dat de kinderen de godsdienstlessen niet hoeven te volgen als er geen openbare school in de regio is. Mogelijk is het volgen van godsdienstlessen voor die ouders niet zo'n probleem of er worden geen godsdienstlessen gegeven. Blijkbaar heeft het probleem van die godsdienstlessen wel gespeeld in Voerendaal en Beesel. Daar weet bijna driekwart van de ouders (in basis- en in voortgezet onderwijs) van het bestaan van deze regel. In beide gemeenten is een enquête geweest naar verlangd onderwijs, hetgeen ook heeft geresulteerd in het stichten van een openbare basisschool.

Dat nog niet de helft van de ouders weet dat schoolbesturen schoolgrenzen mogen hanteren, wordt waarschijnlijk verklaard door de omstandigheid dat dat ook lang niet altijd gebeurt.

Zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs is maar ongeveer de helft van de ouders op de hoogte van het niet-verplichte karakter van een ouderbijdrage. Overigens is het mogelijk dat voor ouders niet altijd duidelijk is wat onder 'ouderbijdrage' wordt verstaan. Wordt daarmee bijvoorbeeld alleen de bijdrage voor speciale activiteiten (excursies, vieringen en dergelijke) bedoeld of ook een bijdrage ter bekostiging van een extra leerkracht of extra leermiddelen?

7.4 Bestuur en medezeggenschap

Bestuur en medezeggenschapsraad spelen een belangrijke rol in het vormgeven van de identiteit van de school. De mate van kennis over samenstelling van bestuur en medezeggenschapsraad geeft een indicatie van het belang dat ouders hechten aan deze organen.

Tabel 7.4 geeft aan dat zes van de tien ouders in het basisonderwijs weten dat schoolbesturen van bijzondere scholen zelf uit kunnen maken wie er in het bestuur zit. Ongeveer de helft van de ouders is van mening dat scholen van

medezeggenschapsraadsleden kunnen vragen dat ze de richting van de school dienen te onderschrijven. De oude Wet medezeggenschap onderwijs (WMO 1981) kende de bepaling dat het medezeggenschapsreglement kan bepalen dat slechts zij, die hebben verklaard de grondslag en de doelstellingen van de school te *onderschrijven*, kandidaat kunnen worden gesteld voor verkiezing tot lid van de raad. Uit onderzoek blijkt dat met name in het protestants-christelijk onderwijs de eis inzake het onderschrijven van de grondslag werd toegepast.¹¹

De Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992) heeft echter het stellen van eisen aan houding ten opzichte van grondslag en doelstelling behoorlijk aan banden gelegd: er kunnen geen andere eisen worden gesteld dan die welke bij benoeming aan, dan wel toelating tot de school zijn gesteld. Alleen voor leerlingen en hun ouders die gekozen hebben voor een bijzondere school, omdat voor hen binnen redelijke afstand van hun woning geen gelegenheid bestaat onderwijs aan een openbare school te volgen, kan bepaald worden dat zij slechts kandidaat kunnen worden gesteld voor verkiezing tot lid van de raad, indien zij hebben verklaard de grondslag en de doelstellingen van de school te *respecteren*. Ook hier geldt dat deze voorwaarde slechts kan worden toegepast indien zij door of namens het bevoegd gezag voorafgaand aan de toelating aan de betrokkenen is bekend gemaakt.

De genoemde bepalingen in de WMO houden in, dat wil een school zich verzekerd weten van een medezeggenschapsraad van personen die de grondslag onderschrijven, die eis bij benoeming of toelating reeds gesteld moet zijn. Een bijzondere school kan dus alleen indirect eisen dat ouders in de medezeggenschapsraad de richting van de school onderschrijven.

Tabel 7.4 - Percentage ouders dat op de hoogte is van regels inzake bestuur en medezeggenschap (N=365 (BaO) en N=440 (VO))

	bekend	
	BaO	VO
- schoolbesturen van bijzondere scholen mogen zelf uitmaken wie er in het bestuur zit	58,7	60,5
- bijzondere scholen kunnen van ouders in de medezeggenschapsraad eisen dat ze de richting van de school onderschrijven	45,1	54,5

11 Van Esch en Laemers 1992, p. 123.

Kennis van het feit dat het bestuur van een bijzondere school zelf bepaalt wie in het bestuur zit, verschilt niet significant naar voorkeursrichting van de ouders noch naar plaats. Er is wel verschil naar voorkeursrichting in kennis aangaande het onderschrijven van de richting door medezeggenschapsraadsleden. In tabel 7.5 en 7.6 staan de verschillen naar voorkeursrichting en gemeente weergegeven.

Tabel 7.5 - Percentage ouders dat meent dat bijzondere scholen van ouders in de medezeggenschapsraad kunnen vragen de grondslag te onderschrijven, naar voorkeursrichting binnen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs

<i>voorkeursrichting</i>	<i>basisonderwijs</i> %	<i>voortgezet onderwijs</i> %
algemeen-bijzonder	60	50
openbaar	30	50
protestants-christelijk	70	70
rooms-katholiek	40	40
vrije school	30	
andere richting	40	50
totaal	45	54

Dat bijzondere scholen van een medezeggenschapsraadslid zouden kunnen vragen de grondslag van de school te onderschrijven blijkt redelijk samen te hangen met voorkeursrichting: met name in de christelijke hoek is men van mening dat deze regel nog geldt. Dat ouders met een voorkeur voor openbaar onderwijs minder dan de andere grote richtingen aangeven deze regel te kennen, kan verklaard worden door de omstandigheid dat deze regel alleen toepassing kon vinden in het bijzonder onderwijs.

Tabel 7.6 - Percentage ouders dat meent dat bijzondere scholen ouders in de medezeggenschapsraad kunnen vragen de grondslag van de school te onderschrijven, naar gemeente binnen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs

<i>gemeente</i>	<i>basisonderwijs</i> %	<i>voortgezet onderwijs</i> %
-----------------	----------------------------	----------------------------------

Beesel	30	50
Culemborg	50	60
Voerendaal	40	40
Monster	60	60
Tilburg	30	40
Wymbritseradiel	60	80
Haarlem	30	50
Arnhem	30	80
Woensdrecht	30	40
Urk	80	80
totaal	45	55

Het meest menen mensen uit Urk en Wymbritseradiel dat deze regel (nog) geldt. Het zijn de beide gemeenten met het grootste percentage kinderen in protestants onderwijs. Waarschijnlijk was daar het onderschrijven van de richting voor medezeggenschapsraadsleden het meest aan de orde.

Eenvijfde van de ouders van basisschoolleerlingen heeft wel eens overwogen zich kandidaat te stellen voor bestuur of medezeggenschapsraad. Bijna driekwart van hen meent dat hen gevraagd kan worden dat ze de richting van de school onderschrijven. In het voortgezet onderwijs heeft 1 op de 4 ouders wel eens overwogen in medezeggenschapsraad of bestuur zitting te nemen. 80% Van hen meent dat hen gevraagd kan worden de identiteit van de school te onderschrijven.

7.5 Vervoerskostenregeling

Ouders hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een bijdrage in de kosten die ze maken voor het vervoer van hun kind naar een basisschool. De gewenste basisschool moet dan wel redelijk ver van huis liggen. De gemeenteraad stelt een nadere regeling vast, met inachtneming van het ten tijde van het onderzoek bepaalde in artikel 4 WBO. Daarin staat onder meer dat de regeling geen onderscheid maakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs en dat de regeling de op godsdienst of levensbeschouwing van de ouders berustende keuze van een school eerbiedigt.

In het voortgezet onderwijs kan vrijwel geen kind te voet naar school en ook kan niet elk kind met de fiets naar school. Veel kinderen gaan met het openbaar vervoer (bus/trein) of worden met de auto gebracht. Ouders hebben krachtens de Wet tegemoetkoming studiekosten onder bepaalde voorwaarden recht op een bijdrage in vervoerskosten van hun kind. De regeling geldt alleen wanneer meer dan 8 km moet worden gereisd en wanneer het belastbaar inkomen van de ouders onder de 49.200 gulden blijft. Het maximale bedrag dat wordt vergoed is 500 gulden. In tabel 7.7 staat aangegeven hoe groot de kennis van ouders is over de vervoerskostenregeling.

Tabel 7.7 - Kennis van ouders inzake regeling vervoerskosten in procenten, (N=367 (BaO) en N=439 (VO))

	BaO	bekend VO
- er bestaat een regeling voor vervoerskosten	37,9	63,8
- regeling is alleen van toepassing als er dichterbij geen basisschool is van de gewenste richting	35,6	

In het basisonderwijs hebben 15 van de 373 responderende ouders (4%) wel eens geprobeerd een vergoeding in de reiskosten te krijgen. Bij 12 van hen is die aanvraag gehonoreerd. Maar weinig ouders zijn op de hoogte van het bestaan van een regeling voor vervoerskosten (38%). De grote scholendichtheid is waarschijnlijk de oorzaak van een geringe belangstelling voor deze regeling.

In het voortgezet onderwijs nopen de grotere afstanden door schaalvergroting waarschijnlijk tot meer kennis van de mogelijkheid tot tegemoetkoming. Van de ouders in het voortgezet onderwijs wist tweederde van het bestaan van een vervoerskostenregeling. In het voortgezet onderwijs hebben ook meer ouders wel eens een reiskostenvergoeding aangevraagd dan in het basisonderwijs: 16%. Deze ouders hadden echter minder succes: de aanvraag van slechts eenderde van deze ouders (22 ouders) werd gehonoreerd.

Er is geen significant verschil in kennis over de vervoersregeling naar richting, voorkeursrichting, plaats of advies.

Totale kennisniveau

Om na te gaan of ouders met meer kennis over de verschillende regelingen en feiten ook meer tevreden zijn met de schoolkeuze en of ze verschillen in voorkeursrichting, is een variabele geconstrueerd die een indicatie geeft van het totale kennisniveau van ouders met betrekking tot in de vragenlijst gepresenteerde feiten en regelingen. Hiertoe is de score op alle kennisvragen opgeteld. Hoe hoger de score, hoe lager het kennisniveau. De maximale score in het basisonderwijs is $2 * 17 = 34$. De maximale score in het voortgezet onderwijs is $2 * 11 = 22$. In het basisonderwijs is het gemiddelde kennisniveau 25.2, in het voortgezet onderwijs 15.5. De scores benaderen de normaalverdeling. Er blijkt geen significant verband te zijn tussen kennisniveau en richting. Ook niet tussen kennisniveau en voorkeursrichting, plaats of advies, tevredenheid met de schoolkeuze en tevredenheid met de richtingkeuze.

Geconcludeerd mag worden dat méér kennis van regelingen en feiten rond vrije schoolkeuze niet gepaard gaat met een schoolkeuze die méér overeenkomt met de

wensen van ouders. In de sfeer van belemmeringen voor de keuze van een bepaalde school of een school van een bepaalde richting, speelt meer of minder kennis geen rol van betekenis.

8 Opvattingen van ouders

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de derde onderzoeksvraag centraal: in welke mate zijn ouders het eens met de wet- en regelgeving met betrekking tot stichting en opheffing van scholen, over toelating en weigering, over bestuur en medezeggenschap en over de vervoerskostenregeling c.q. zijn ze van mening dat schoolkeuzevrijheid anders/beter gerealiseerd zou kunnen worden?

Per onderdeel zijn op basis van bestaande regelgeving en actuele discussies standpunten geformuleerd waarbij ouders op een driepuntsschaal konden aangeven in hoeverre ze het met het betreffende standpunt eens waren.

8.2 Subjectieve legitimatie van het scholenbestand

Het scholenbestand zoals ouders dat aantreffen wanneer ze een school gaan kiezen voor hun kind is medebepalend voor de keuze die wordt gemaakt. In het basisonderwijs gaat er nog zelden een nieuwe basisschool van start. Er gelden getalseisen en voorwaarde is, dat er geen school is van dezelfde richting waar nog ruimte is voor nieuwe leerlingen.

Het aanbod van scholen voor voortgezet onderwijs is in principe zodanig, dat ouders de school kunnen kiezen waar het soort onderwijs wordt gegeven dat is geadviseerd voor hun kind (vbo, mavo, havo, vwo) en waar de richting (openbaar, katholiek, protestants enz.) overeenkomt met hun voorkeur. In de meeste regio's zijn er scholen van verschillende richtingen. Een school van een nieuwe richting beginnen is vrijwel uitgesloten. Als een school eenmaal bestaat houdt ze in principe de richting waarmee ze is begonnen, ook al is de situatie veranderd. Steeds meer scholen, ook scholen met verschillende richting, gaan samen. De mogelijkheid om uit verschillende scholen te kunnen kiezen wordt daardoor beperkt.

8.2.1 Stichting en opheffing van scholen

De nieuwe stichtings- en opheffingsnormen ten gevolge van de Wet toerusting en bereikbaarheid, de geringe veranderingsmogelijkheid van het scholenaanbod, de facilitering van brede scholengemeenschappen en opvattingen in actuele discussies tot terugdringing van het richtingbegrip bij de totstandkoming van het scholenaanbod zijn allemaal zaken die op een of andere wijze van invloed zijn op de school-

keuzevrijheid van ouders. Welke opvattingen leven er bij ouders over het stichten en opheffen van scholen en zaken die daarmee verband houden en in hoeverre staan ouders achter de (nieuwe) wettelijke regels?

De genoemde ontwikkelingen zijn neergelegd in stellingen. In tabel 8.1 staat per stelling weergegeven in welke mate ouders in het basisonderwijs het eens of oneens zijn met de stelling. Tabel 8.2 geeft die situatie aan voor ouders in het voortgezet onderwijs.

Tabel 8.1 - Opvattingen van ouders over het stichten van basisscholen in procenten (N varieert van 364 tot 368)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- goed dat bijna geen nieuwe basisscholen meer gesticht worden, behalve in nieuwbouwwijken	36,7	34,0	29,3
- gemeente moet aan ouders vragen wat voor scholen ze willen, en ervoor zorgen dat ze er komen	42,1	31,8	26,1
- gemeente moet zich niet bezighouden met schoolstichting, dat is taak van schoolbesturen	23,1	29,4	47,5
- er moet alleen een nieuwe school komen als er geen enkele andere is, richting maakt niet uit	47,6	12,5	39,9
- er moeten in elk dorp of wijk basisscholen zijn van zo veel mogelijk richtingen	49,7	15,0	35,2
- godsdienst en levensbeschouwing moeten als grondslag voor stichting gehandhaafd worden	50,0	29,5	20,5
- anders onderwijs geven of omgaan met kinderen moet ook grondslag kunnen zijn bij schoolstichting	58,4	22,5	19,2
- iedere groepering met voldoende leerlingen moet een school kunnen hebben	45,8	16,7	37,5

Over het algemeen zien we dat ouders in hun opvattingen sterk verdeeld zijn. Er zijn vaak evenveel voor- als tegenstanders van een stelling. Ouders die vinden dat er alleen een nieuwe school moet komen als er geen enkele andere is, ongeacht de richting, scoren bijvoorbeeld nagenoeg eenzelfde percentage als de ouders die de tegenhanger van die opvatting onderschrijven, namelijk dat er in elk dorp of wijk basisscholen moeten zijn van zo veel mogelijk richtingen. Waar de helft van de

ouders vindt dat godsdienst en levensbeschouwing gehandhaafd moeten worden als grondslag voor schoolstichting, vindt 58,4% dat ook ‘anders onderwijs geven’ of ‘anders omgaan met kinderen’ grondslag moet kunnen zijn voor schoolstichting. Bijna de helft van de ouders ziet een duidelijke rol weggelegd voor de gemeente. Maar een kwart van de ouders is het volstrekt oneens met de stelling dat de gemeente aan ouders moet vragen wat voor scholen ze willen, en ervoor zorgen dat ze er komen. De score op deze stelling correspondeert fraai met de score op de stelling dat de gemeente zich niet zou moeten bezighouden met schoolstichting omdat dat een taak van de schoolbesturen is.

Opvallend is verder dat de voorstanders van ‘een school voor iedere groepering met voldoende leerlingen’ het hoogste scoren (45,8%) in vergelijking met ouders die het niet uitmaakt (16,7%), of zich zelfs tot tegenstander van die opvatting verklaren (37,5%). De opvattingen van ouders geven geen eenduidige indicaties met betrekking tot het stichten van basisscholen.

In het voortgezet onderwijs (tabel 8.2) spreken de opvattingen van de ouders wel een duidelijker taal. De vele fusies hebben geleid tot een verschraving van het aanbod waartegen de ouders bezwaar aantekenen.

Tabel 8.2 - Opvattingen van ouders over het scholenaanbod in het voortgezet onderwijs in procenten (N varieert van 427 tot 438)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- de huidige situatie met minder, maar grotere scholen is goed	17,1	31,5	51,4
- godsdienst en levensbeschouwing moeten als grondslag voor stichting worden afgeschaft	18,3	33,3	48,4
- anders onderwijs geven of omgaan met kinderen moet ook grondslag kunnen zijn bij schoolstichting	61,5	22,8	15,7
- het is geen probleem dat er (bijna) geen nieuwe scholen bijkomen	29,9	37,7	32,2
- de overheid moet nagaan welke richting ouders willen voor de school	43,3	32,7	23,7
- het schoolbestuur moet om de paar jaar aan ouders vragen of de richting van de school dezelfde moet blijven of moet veranderen	30,1	24,7	45,2
- iedere groepering met voldoende leerlingen moet een			

school kunnen hebben	32,6	19,9	47,6
- er moet een zo groot mogelijke spreiding zijn van scholen, de richting doet er niet toe	49,3	24,8	25,7
- in elke regio moeten scholen van zo veel mogelijk richtingen zijn	67,4	14,9	17,7
- bij verandering van voorkeur van ouders voor richting moet de richting van scholen worden aangepast	20,6	22,5	56,9

Ruim de helft van de ouders met een kind in het voortgezet onderwijs is niet gelukkig met de huidige situatie van minder maar grotere scholen. Nagenoeg de helft is er niet voor om godsdienst en levensbeschouwing als grondslag voor stichting van een school af te schaffen.

Een nog groter percentage verklaart zich voorstander van het opnemen van de pedagogisch-didactische aanpak als grondslag bij schoolstichting. Dat de overheid zou moeten nagaan welke richting ouders willen voor een school, is een opvatting die door bijna de helft van de ouders wordt onderschreven.

Bijna de helft van de ouders vindt dat iedere groepering met voldoende leerlingen een school moet kunnen hebben. Eveneens ongeveer de helft vindt een zo groot mogelijke spreiding van scholen belangrijk, terwijl de richting er niet toe doet. Toch vindt tweederde van de ouders dat er in elke regio scholen van zo veel mogelijk richtingen moeten zijn.

De uitkomsten in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs samengevat kunnen luiden: er zijn vaak bijna evenveel voor- als tegenstanders van de aangeboden stellingen onder ouders in het basisonderwijs; de legitimatie van het huidige aanbod is gering; pedagogisch-didactische aanpak zou ook in het richtingbegrip moeten zijn opgenomen en er zou meer gelegenheid moeten zijn om een naar richting pluriform aanbod te realiseren. In het voortgezet onderwijs is de subjectieve legitimatie van het huidige aanbod nog geringer dan in het basisonderwijs.

Door de beleidsoperatie 'Toerusting en Bereikbaarheid' is een proces ingezet van schaalvergroting in het basisonderwijs: nieuwe scholen kunnen nog maar nauwelijks gesticht worden, opheffingsnormen zijn aangescherpt. In tabel 8.3 staan opvattingen van ouders over opheffing van basisscholen weergegeven.

Tabel 8.3 - Opvattingen van ouders over het opheffen van basisscholen in procenten (N varieert van 296 tot 367)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- de opheffingsnorm voor scholen van een ‘kleine richting’ moet lager zijn	41,0	27,7	31,3
- de opheffingsnorm moet voor alle scholen dezelfde zijn	41,1	15,3	43,6
- de laatste school van een richting in een dorp of wijk moet een lagere opheffingsnorm hebben	47,0	19,6	33,4
- alleen de allerlaatste school in dorp of wijk moet een lagere opheffingsnorm hebben	48,8	18,7	32,5
- in een dorp of wijk kunnen beter twee kleine scholen van verschillende richtingen zijn dan één grote	60,4	21,3	18,3
- als er maar één school in een dorp of wijk kan zijn, moet dat een openbare school zijn	37,3	20,2	42,5
- als er maar één school in een dorp of wijk kan zijn, moet die school de richting hebben die de meerderheid van de ouders wil	50,6	16,7	32,8

Ook hier is geen sprake van een duidelijk antwoordpatroon. Waar 41% van de ouders vindt dat de opheffingsnorm voor alle scholen gelijk moet zijn, is eenzelfde of iets grotere groep van mening dat de opheffingsnorm voor scholen van een ‘kleine richting’, de laatste school van een richting of van de laatste school in een dorp of wijk, lager moet zijn. Geplaatst voor de keuze voor één grote versus twee kleine scholen neigt het merendeel van de ouders naar de laatste optie. In de situatie dat er nog maar ruimte is voor één basisschool zijn ouders van mening dat die school de richting moet hebben, die de meerderheid van de ouders wil.

In het voortgezet onderwijs is in enkele jaren het aantal scholen bijna gehalveerd. Tabel 8.4 laat zien hoe ouders hierover oordelen.

Tabel 8.4 - Opvattingen van ouders over opheffing en fusie in het voortgezet onderwijs in procenten (N varieert van 425 tot 436)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- scholengemeenschappen hebben voordelen boven de vroegere afzonderlijke scholen	67,6	12,2	19,8
- in een scholengemeenschap worden de mogelijkheden om het juiste soort onderwijs te volgen, vergroot	77,5	10,8	11,5
- door het samengaan van scholen is het moeilijker geworden een school te kiezen van de richting die mijn voorkeur heeft	32,6	34,7	32,8
- het is een goede zaak dat er steeds meer grote scholen voor voortgezet onderwijs komen	33,2	23	43,9
- als er maar één school in de regio kan zijn, moet dat een openbare school zijn	36,1	22,3	41,6
- als er maar één school in de regio kan zijn, moet die school de richting hebben die de meerderheid van de ouders wil	41,0	22,0	37,0
- door alle fusies kan je niet meer echt kiezen	25,3	26,3	48,1
- door alle fusies is het vaak moeilijk te achterhalen wat voor richting een school heeft	30,1	23,8	45,8
- de vroegere situatie van verschillende kleine scholen in plaats van één grote is beter	45,4	24,2	30,4
- ik vind de richting van een school voor voortgezet onderwijs niet belangrijk	28,0	24,8	47,2

De weinige stellingen waarover veel ouders eenzelfde uitgesproken mening hebben, hebben betrekking op de voordelen van scholengemeenschappen. Een ruime meerderheid van de ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs is van mening dat scholengemeenschappen voordelen hebben boven de vroegere afzonderlijke scholen. Ook vinden ze dat scholengemeenschappen de mogelijkheden voor het volgen van het juiste onderwijs vergroten.

Er zijn nagenoeg evenveel voor- als tegenstanders van de uitspraak dat door het samengaan van scholen het moeilijker is geworden een school te kiezen van de richting die de eigen voorkeur heeft.

Ondanks het feit dat ouders in meerderheid voordelen zien in grote scholengemeenschappen, vindt maar een op de drie ouders het een goede zaak dat er steeds meer

grote scholen voor voortgezet onderwijs komen. De meeste ouders zien dus ook nadelen aan grote scholen.

Bijna de helft van de ouders wijst de stelling af dat je door alle fusies niet meer echt kunt kiezen, evenals de stelling dat het door alle fusies vaak moeilijk is te achterhalen wat voor richting een school heeft. Achtergrond van de eerste stelling was dat een fusie nogal eens gepaard gaat met vermindering van het aantal scholen/locaties waar het gewenste onderwijs kan worden gevolgd. Achtergrond van de tweede stelling was de gedachte dat bij fusies waarbij scholen van verschillende richtingen zijn betrokken, mogelijk de richting van de gefuseerde school niet zonder meer duidelijk is. Ook dit punt wordt kennelijk niet massaal als probleem ervaren. Wordt ouders echter gevraagd naar hun mening over de stelling, dat de vroegere situatie van verschillende kleine scholen in plaats van één grote beter is, dan is bijna de helft van de ouders het met die stelling eens. Kennelijk hebben ouders andere argumenten - bijvoorbeeld de sfeer, de populatie, de onpersoonlijkheid, de geografische afstand - om grote scholen niet in volle omvang toe te juichen dan uit het oogpunt van schoolkeuzemogelijkheden naar richting of onderwijssoort. De richting van de school wordt door nagenoeg de helft van de ouders belangrijk gevonden.

Veel weerstand wordt opgeroepen door de stelling dat als er maar één school in de regio kan zijn, die school openbaar moet zijn. Ouders van kinderen op protestants-christelijke scholen zijn het hier meer mee oneens dan andere ouders. Dit geldt voor het basis- en voor het voortgezet onderwijs.

Protestants-christelijke ouders hechten het meeste belang aan de richting van een school voor voortgezet onderwijs. Het is opmerkelijk dat de meningen over deze stellingen niet verschillen tussen gemeenten met en zonder openbaar onderwijs. In Urk (zonder openbaar onderwijs) is men het sterkst met deze stelling oneens. In Woensdrecht (ook zonder openbaar onderwijs) wordt de stelling door iets meer dan de helft van de ouders onderschreven. Dat is niet beduidend meer dan in andere gemeenten.

In het algemeen wijzen de resultaten er op dat ouders met een voorkeur voor protestants-christelijk onderwijs het meeste belang hechten aan de levensbeschouwelijke grondslag van de school. Ze zijn het minder eens met de mogelijkheid ook andere onderwijsvormen als richting te erkennen. Ook zijn ze het meer oneens met de stelling dat als er maar één school in de regio is, dat dan een openbare moet zijn.

8.2.2 Schoolgrootte: ideaal, maximaal en minimaal

In de afgelopen periode is door de overheid en de wetgever sterk gesleuteld aan de getalsnormen rond stichting en opheffing van scholen. Telkens was daarbij de vraag wat minimaal als norm moest gelden. De gehanteerde normen beïnvloeden uiteraard het uiteindelijke scholenbestand en daarmee ook de schoolkeuzevrijheid van ouders. Hoe denken ouders nu over de gehanteerde normen? We zijn dit nagegaan voor het stichten en opheffen van basisscholen.

Stichten van basisscholen

Aan ouders van leerlingen in het basisonderwijs is gevraagd welk aantal kinderen zij minimaal nodig achten voor het stichten van een nieuwe basisschool. Er is onderscheid gemaakt tussen een basisschool in een grote en in een kleine gemeente. Wettelijk geldt een stichtingsnorm van 10/6 maal de nieuwe opheffingsnorm met een minimum van tweehonderd leerlingen. Ongeveer de helft van de mensen vindt dat het aantal leerlingen van een nieuw te stichten school in een kleine gemeente rond de 100 moet zijn. Eén op de vijf vindt 150, eenzelfde aantal vindt 200 leerlingen het minimum vereiste aantal voor een nieuw te stichten school in een kleine gemeente. Het overgrote deel van de ouders vindt de stichtingsnorm van 200 voor kleine gemeenten dus veel te hoog. Een norm van 100 zou meer in overeenstemming zijn met de wens van de ouders die bij dit onderzoek zijn betrokken.

In een grote gemeente kan naar de mening van ongeveer de helft van de ouders de stichtingsnorm rond de 200 liggen. Een kwart vindt meer dan 250 redelijk, een kwart ziet liever een norm tussen de 100 en de 150. De wettelijke regeling rond stichten van scholen komt in grote gemeenten dus meer overeen met de wens van het merendeel van de ouders.

Opheffen van basisscholen

De op basis van leerlingdichtheid vastgestelde opheffingsnormen verschillen per gemeente en zijn tezamen met de stichtingsnormen opgenomen in een bijlage bij de Wet op het basisonderwijs. Om de vijf jaar worden deze normen bij ministeriële regeling aangepast. In drie gevallen kunnen scholen beneden de opheffingsnormen in stand worden gehouden. Die situaties zijn:

- indien de school ten minste 23 leerlingen telt en de gemiddelde schoolgrootte van alle scholen van één bevoegd gezag (of één samenwerkingsverband) ten minste $10/6 \times$ de opheffingsnorm dan wel tenminste 290 bedraagt,
- indien sprake is van de laatste school van een richting binnen een straal van vijf kilometer met ten minste 50 leerlingen, of
- indien het een openbare school betreft: indien deze de laatste school is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven binnen tien km over de weg gemeten en aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat.

In een vijftal gevallen kunnen voormalige scholen als nevenvestiging worden gehandhaafd. Het gaat dan om situaties waarin sprake is van de laatste voorziening voor basisonderwijs, al of niet van een bepaalde richting binnen een bepaalde straal en met ten minste 23 leerlingen.

De stichtings- en opheffingsnormen voor de bij het onderzoek betrokken gemeenten
Hoewel is gebleken dat opvattingen van ouders over de gehanteerde normen niet significant verschillen naar gemeente, worden de van toepassing zijnde normen voor de tien bij het onderzoek betrokken gemeenten ter illustratie weergegeven. Vergelijking van de stichtingsnorm versus opheffingsnorm laat zien dat het stichten van een nieuwe school geen sinecure is.

Tabel 8.5 - Stichtings- en opheffingsnormen voor basisscholen geldend voor de bij het onderzoek betrokken gemeenten

<i>gemeente</i>	<i>stichtingsnorm</i>	<i>opheffingsnorm</i>
Beesel	200	102
Culemborg	218	131
Voerendaal	200	90
Monster	262	157
Tilburg	280	168
Wymbritseradiel	200	42
Haarlem	322	193
Arnhem	247	148
Woensdrecht	200	63
Urk	303	182

Hoe denken ouders hier nu over? Om te kunnen blijven bestaan terwijl er andere scholen in de buurt zijn, moet een basisschool volgens de ouders in een kleine gemeente minimaal gemiddeld 112 leerlingen hebben (er is een grote spreiding in aantallen; standaarddeviatie=61) en in een grote gemeente gemiddeld 180 (standaarddeviatie=112). De grootste groep ouders vindt een aantal van rond de 100 als opheffingsnorm in een dorp redelijk. In een stad ligt dat aantal op rond de 200. Als er geen andere school in de buurt is, moet er naar de mening van de meeste ouders een gunstiger opheffingsnorm gelden: voor een school in een dorp gemiddeld 88 en voor een school in de stad 180.

Ook is aan ouders gevraagd wat ze het ideale en het maximale aantal leerlingen per school vinden. Ouders van leerlingen uit het basisonderwijs hebben de vraag

ingevuld voor de basisschool, de ouders uit het voortgezet onderwijs voor een school voor voortgezet onderwijs. De gegevens staan, samen met die over de minimumaantallen, in tabel 8.6.

Tabel 8.6 - Gemiddeld aantal leerlingen op school: ideaal; minimaal; maximaal

	gemiddeld aantal BaO	gemiddeld aantal VO
ideale aantal	173	644
minimale aantal	103	430
maximale aantal	268	1000

Bij de in tabel 8.6 gepresenteerde gegevens moet worden opgemerkt dat de verdeling van de respondenten behoorlijk gespreid is. Ouders zijn in het algemeen van mening dat een basisschool veel minder leerlingen moet tellen dan een school voor voortgezet onderwijs. Opmerkelijk is het gemiddelde maximum van 1000 leerlingen op een school voor voortgezet onderwijs. Veel kinderen zitten waarschijnlijk op een school voor voortgezet onderwijs die groter is dan wat ouders acceptabel vinden.

8.3 Toelatingsbeleid leerlingen

Het aannamebeleid van leerlingen kan zodanig zijn, dat de keuze vrijwel geheel aan de ouders wordt overgelaten en de school zelf ternauwernood selecteert. Dit kan ertoe leiden dat de leerlingsamenstelling op bijzondere scholen steeds gemêleerder wordt. Het vorm en inhoud geven aan de richting die ten grondslag ligt aan de school kan daardoor bemoeilijkt worden.

Bij het peilen van de opvattingen van ouders over het toelatingsbeleid, ging het om de vraag of bijzondere scholen alle leerlingen moeten aannemen, ongeacht hun levensbeschouwelijke achtergrond; of niet-godsdienstige kinderen op een bijzondere school toch de godsdienstlessen moeten volgen; of schoolbesturen grenzen van hun voedingsgebied kunnen aangeven en of scholen recht hebben kinderen te weigeren als de school vol is. Daarnaast ging het ook om het vragen van een ouderbijdrage en de mogelijkheid leerlingen te weigeren op grond van het al dan niet voldoen van die bijdrage.

Eerst wordt per gepresenteerde stelling het percentage 'eens', 'maakt niet uit' en 'oneens' aangegeven. Vervolgens worden verschillen tussen groepen ouders beschreven.

Tabel 8.7 - Opvattingen van ouders van basisschoolleerlingen over toelatings- en weigeringsbeleid scholen in procenten (N varieert van 296 tot 370)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- alle basisscholen moeten alle leerlingen toelaten als ouders ze aanmelden	67,3	10,3	22,4
- bijzondere basisscholen mogen alleen leerlingen toelaten van de eigen godsdienst of levensbeschouwing	9,2	18,8	72,0
- bijzondere basisscholen mogen zelf bekijken welke leerlingen ze toelaten	31,7	11,7	56,6
- als een bijzondere basisschool godsdienstles geeft, moeten alle kinderen die lessen volgen	45,5	18,7	35,8
- schoolbesturen moeten geen schoolgrenzen kunnen hanteren	44,3	33,0	22,7
- basisscholen hebben het recht leerlingen te weigeren als de school vol is	72,3	7,1	20,6

Ruim tweederde van de ouders vindt dat alle basisscholen alle leerlingen moeten toelaten als ouders ze aanmelden. In diezelfde lijn ligt de uitslag dat bijna driekwart van de ouders het helemaal oneens is met de stelling dat bijzondere basisscholen alleen leerlingen mogen toelaten van de eigen godsdienst of levensbeschouwing. Overwegend is de praktijk ook dat schoolbesturen een ruim toelatingsbeleid voeren. Van iedere tien ouders is één ouder het eens met de stelling, dat bijzondere basisscholen alleen leerlingen mogen toelaten van de eigen godsdienst of levensbeschouwing. Dat betekent dat deze 10% vindt dat als een school kiest voor een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing als grondslag voor de school, dat ook tot uitdrukking moet komen in het aannamebeleid van leerlingen. Meer dan de helft van de ouders is het helemaal oneens met de stelling dat bijzondere basisscholen zelf mogen bekijken welke leerlingen ze toelaten. Blijkbaar vinden de meeste ouders dat het accent meer bij hen moet liggen dan bij de school of het schoolbestuur, wanneer het gaat om toelating tot een bijzondere basisschool. De grootste groep ouders is ook geen voorstander van het hanteren van schoolgrenzen door schoolbesturen. Daarentegen vindt bijna driekwart van de ouders het acceptabel dat een basisschool leerlingen weigert als de school vol is.

Vergelijkbare vragen zijn voorgelegd aan ouders met een kind in het voortgezet onderwijs (zie tabel 8.8).

Tabel 8.8 - Opvattingen van ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs over toelatings- en weigeringsbeleid scholen in procenten (N varieert van 432 tot 438)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- alle scholen moeten alle leerlingen toelaten als ouders ze aanmelden	62,9	9,8	27,2
- bijzondere scholen mogen zelf bekijken welke leerlingen ze toelaten	31,0	12,0	56,9
- bijzondere scholen mogen alleen leerlingen toelaten van de eigen godsdienst of levensbeschouwing	13,2	18,2	68,6
- als een bijzondere school godsdienstles geeft, moeten alle kinderen die lessen volgen	47,9	23,7	28,3

We zagen dat ruim tweederde van de ouders van basisschoolleerlingen van mening is dat basisscholen alle leerlingen moeten aannemen die zich aanmelden en dat bijna driekwart het dan ook oneens is met de stelling dat bijzondere scholen leerlingen mogen weigeren die een andere levensovertuiging hebben dan de school voorstaat. Bij ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs bestaan soortgelijke standpunten. Dit is opmerkelijk omdat bijzondere scholen zelf mogen bepalen welke leerlingen ze toelaten en welke ze weigeren. Het merendeel van de ouders blijkt het hier niet mee eens te zijn.

Bekijken we de opvattingen over de stellingen met betrekking tot het toelatingsbeleid, naar richting dan zien we dat vooral ouders met een voorkeur voor gereformeerd en reformatorisch onderwijs het oneens zijn met de stelling dat scholen alle leerlingen moeten toelaten die zich aanmelden. Het gaat hier om kleine groepen, de trend is echter gelijk aan de eerder beschreven resultaten. Dezelfde groep ouders is het ook het meest eens met de stelling dat bijzondere scholen alleen leerlingen moeten toelaten van hun eigen richting. Ook zijn ze het meest eens met de vrijheid van scholen om zelf te bepalen welke leerlingen ze toelaten. Samen met de ouders met een voorkeur voor protestants-christelijk onderwijs vinden ze ook meer dan andere ouders dat alle kinderen, ongeacht hun godsdienst, de godsdienstlessen op school moeten volgen.

Ouderbijdrage

Een belangrijk onderdeel in de aan ouders voorgelegde stellingen vormde de ouderbijdrage, die zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs door de school gevraagd kan worden. De veronderstelling was dat de hoogte van de gevraagde ouderbijdrage van invloed zou kunnen zijn op de schoolkeuze van ouders. De hoogte en de besteding van de gevraagde bijdragen kunnen sterk variëren per school. Ouderbijdragen zijn in de eerste helft van 1995 door de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap tot voorwerp van nader onderzoek gemaakt. Zij is voorstander van het benadrukken van het vrijwillig karakter van ouderbijdrage en het voorkomen van grote verschillen tussen scholen door grote verschillen in de hoogte van de gevraagde ouderbijdragen. In tabel 8.9 en tabel 8.10 staan de opvattingen van ouders over deze materie.

Tabel 8.9 - Opvattingen van ouders van basisschoolleerlingen over ouderbijdrage in procenten (N varieert van 366 tot 370)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- scholen moeten vrij zijn om een ouderbijdrage te vragen	72,6	13,6	13,9
- bijzondere scholen mogen een kind weigeren als ouders de ouderbijdrage niet betalen	8,7	10,9	80,3
- openbare scholen mogen een kind weigeren als ouders de ouderbijdrage niet betalen	6,8	11,1	82,1

Tabel 8.10 - Opvattingen van ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs over ouderbijdrage in procenten (N varieert van 425 tot 431)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- scholen moeten vrij zijn om een ouderbijdrage te vragen	63,1	16,5	20,5
- bijzondere scholen mogen een kind weigeren als ouders de ouderbijdrage niet betalen	14,2	7,2	78,7
- openbare scholen mogen een kind weigeren als ouders de ouderbijdrage niet betalen	13,3	7,0	79,7

Ongeveer tweederde van ouders van basisschoolleerlingen en leerlingen uit het voortgezet onderwijs vindt dat de school vrij moet zijn een ouderbijdrage te vragen. Men is echter in ruime meerderheid (80,3% in BaO en 78,7% in VO) van mening dat scholen kinderen niet mogen weigeren als de ouders de ouderbijdrage niet betalen. Het percentage ouders dat vindt dat *openbare* scholen een kind niet mogen weigeren als ouders de ouderbijdrage niet betalen, is zelfs nog hoger (82,1% in BaO en 79,7% in VO). Ouderbijdragen mogen dus geen barrière opwerpen voor de keuzevrijheid van ouders.

Aan ouders is gevraagd hoeveel ouderbijdrage ze betalen en hoeveel ouderbijdrage ze redelijk vinden. In het basisonderwijs betalen de ouders gemiddeld 39 gulden ouderbijdrage per jaar. Er is echter ook een aantal ouders die niets betalen (16%), hetgeen het gemiddelde voor de degenen die wel betalen, brengt op 49 gulden per jaar. Twintig procent van de ouders kon of wilde de vraag naar de feitelijk betaalde ouderbijdrage niet beantwoorden.

In het voortgezet onderwijs is het gemiddeld betaalde bedrag aan ouderbijdrage 184 gulden. In tabel 8.11 en 8.12 staat de hoogte van het bedrag voor verschillende ouders weergegeven.

Tabel 8.11 - Ouderbijdrage basisonderwijs: betaalde en los daarvan redelijk geachte bijdrage (in procenten)

bedrag	basisonderwijs	
	betaalde bijdrage	redelijke bijdrage
geen	16	3
tot 25 gulden	46	23
25-50 gulden	26	40
50-100 gulden	10	25
meer dan 100 gulden	2	9
N(=100%)	346	305

Tabel 8.12 - Ouderbijdrage voortgezet onderwijs: betaalde en los daarvan redelijk geachte bijdrage (in procenten)

bedrag	voortgezet onderwijs	
	betaalde bijdrage	redelijke bijdrage
tot 50 gulden	15	15
50-100 gulden	13	29
100-150 gulden	24	15
150-200	14	15
200-300 gulden	22	16
> 300 gulden	12	10
N(=100%)	321	335

De ouderbijdrage verschilt zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs niet significant naar richting. Vrijwel iedereen vindt het redelijk een bepaald bedrag per jaar aan ouderbijdrage te betalen. Ouders van basisschoolleerlingen vinden gemiddeld 64 gulden een redelijke ouderbijdrage. Het bedrag dat men redelijk acht ligt zelfs hoger dan de feitelijke bijdrage.

Voor het voortgezet onderwijs is het gemiddelde 180 gulden, dat wil zeggen een lager bedrag dan men feitelijk betaalt. Er zijn geen verschillen naar (voorkeurs)richting.

In het voortgezet onderwijs bestaat de ouderbijdrage nogal eens uit verschillende onderdelen. In tabel 8.13 staat aangegeven hoeveel de gemiddelde bijdrage is per onderdeel.

Tabel 8.13 - Gemiddelde bedragen voor ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs, per onderdeel

	gem. bedrag	mediaan	sd	N
oudervereniging	98	100	71	80
excursies	89	52	106	62
aanvullende leermaterialen	162	100	184	74
anders	126	35	318	26

Ongeveer een kwart van de ouders betaalt speciaal voor de oudervereniging. Het gaat om een gemiddeld bedrag van bijna 100 gulden. Vaak gaat het om

samengestelde bedragen, met als gevolg dat ouders vaak niet weten hoeveel ze waaraan betalen.

Ongeveer twintig procent van de ouders betaalt speciaal voor excursies. Het gaat om een gemiddeld bedrag van bijna 90 gulden. 74 Ouders betalen extra voor aanvullende leermaterialen. Het gemiddeld bedrag is 162 gulden, maar de standaarddeviatie laat zien dat de verschillen tussen ouders groot zijn. De speciale bijdragen die de ouders betalen verschillen niet naar richting.

8.4 Samenstelling bestuur en medezeggenschapsraad

In recente discussies wordt gewezen op de noodzaak van vergroting van mogelijkheden tot inbreng van ouders in bestuur en medezeggenschapsraad.¹² In dit onderzoek gaat het dan met name om invloed van de ouders op het toelatingsbeleid van de school én - wil de gekozen school ook na de toelating voldoen aan de verwachtingen die leefden op het moment van de keuze - op het daar gevoerde inhoudelijke beleid. Via bestuur en medezeggenschapsraad zou deze inbreng te realiseren zijn. Het kabinetsstandpunt in meergenoemde nota 'Aanpassing scholenbestand' behelst een voorstel om te verkennen hoe de positie van ouders bij het besturen van scholen voor primair en voortgezet onderwijs kan worden versterkt.¹³ Daarbij zal vooral gekeken worden naar versterking van de invloed van ouders langs de lijn van het bestuur, omdat de lijn van medezeggenschap wordt beperkt doordat het bevoegd gezag het primaat heeft bij zaken waar de identiteit in het geding is. Weliswaar hebben ouders nu al zitting in veel onderwijsbesturen, maar zij hebben geen wettelijke aanspraken op participatie in het bestuur.

Bij de aan de ouders voorgelegde stellingen over bestuur en medezeggenschapsraad ging het ook om zaken als samenstelling van het bestuur en medezeggenschapsraad en het verband tussen lidmaatschap van bestuur, medezeggenschapsraad en levensovertuiging. In tabel 8.14 worden de opvattingen over bestuur en

12 Onder meer: Boef-van der Meulen en Herweijer (1992, p. 7): 'Het ligt in de lijn van diverse ontwikkelingen uit te gaan van een versterking van de positie van de consument en vermindering van de sturende rol van de overheid.'

13 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 167, nr. 1, p. 17.

medezeggenschapsraad van ouders van leerlingen uit het basis- en voortgezet onderwijs gepresenteerd.

Tabel 8.14 - Opvattingen ouders van leerlingen van het basis- en voortgezet onderwijs over bestuur en medezeggenschapsraad in procenten

	helemaal eens		maakt niet veel uit		helemaal oneens	
	BaO	VO	BaO	VO	BaO	VO
- schoolbesturen moeten een afspiegeling vormen van de ouders met een kind op school	73,7	63.0	17,7	27.7	8,6	9.1
- de medezeggenschapsraad moet een afspiegeling vormen van de ouders met een kind op school	81,0	76.6	13,5	19.7	5,5	3.7
- alle ouders moeten in principe in aanmerking komen om in het bestuur te zitten	73,4	70.0	9,6	10.3	17,0	19.5
- alle ouders moeten in principe in de medezeggenschapsraad kunnen komen	77,3	76.9	9,6	9.0	13,2	14.1
- besturen van bijzondere scholen moeten door de ouders gekozen worden	65,4	57.5	26,2	30.7	8,4	11.5
- besturen van openbare scholen moeten door de ouders gekozen worden	62,9	53.0	30,2	36.3	6,9	10.6

Versterking van de bestuurlijke inbreng van ouders mag rekenen op veel sympathie van de ouders. Driekwart of ruim driekwart van de ouders met een kind in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs is het er over eens dat schoolbestuur en medezeggenschapsraad een afspiegeling moeten vormen van de ouders die een kind op school hebben. Ook vinden ze dat alle ouders in principe in aanmerking moeten kunnen komen voor een lidmaatschap van bestuur en medezeggenschapsraad. In het basisonderwijs vindt bijna tweederde van de ouders dat schoolbesturen door ouders gekozen moeten worden. Dit is veelal niet overeenkomstig de praktijk, waar bijvoorbeeld - in geval het bevoegd gezag van de school een stichting is - de statuten van de stichting bepalen hoe het bestuur wordt samengesteld. De statuten kunnen voorzien in een rol voor de ouders, maar noodzakelijk is dat niet.

In het voortgezet onderwijs is maar iets meer dan de helft van de ouders het eens met de stelling dat besturen van bijzondere scholen door de ouders gekozen moeten worden. Dit kan zijn verklaring vinden in de afstand die er is tot het bestuur in het voortgezet onderwijs en de daarmee samenhangende perceptie van ouders dat de uit

te voeren taken in het bestuur andere kwalificaties eisen dan in het basisonderwijs. Ouders zijn, zeker vergeleken met de andere mening-vragen vrij uitgesproken in hun standpunten over samenstelling van bestuur en medezeggenschapsraad. Deze problematiek leeft blijkbaar meer dan regelingen rond stichting en opheffing van scholen. Het zijn ook zaken die dichterbij de leefwereld van ouders staan: ze komen er vanzelfsprekender mee in contact. Het is opmerkelijk dat ruim driekwart van de ouders vindt dat iedere ouder in principe in aanmerking moet komen voor een lidmaatschap van bestuur of medezeggenschapsraad.

Sedert de wijziging van de Wet medezeggenschap onderwijs in 1992 mogen scholen niet meer expliciet van ouders vragen dat zij de grondslag van de school onderschrijven alvorens ze tot de medezeggenschapsraad kunnen toetreden. Blijkbaar kunnen veel ouders instemmen met deze verandering. Ouders met een kind op een protestants-christelijke school zijn het er meer mee eens dat scholen ouders mogen weigeren als lid van bestuur en medezeggenschapsraad.

8.5 Leerlingenvervoer

Niet elk kind kan te voet of met de fiets naar school. Vooral naar het voortgezet onderwijs gaan veel kinderen met het openbaar vervoer. Ouders hebben onder bepaalde voorwaarden recht op een bijdrage in vervoerskosten van hun kind. Vinden ouders dat hun vrijheid om een school te kiezen die overeenstemt met hun opvoedkundige inzichten impliceert dat zij in principe ook zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van hun schoolkeuze en dat zij in beginsel ook zelf de kosten voor het leerlingenvervoer moeten betalen?

Aan de ouders is gevraagd in hoeverre ze het eens zijn met het bestaan van een vervoerskostenregeling, welke ouders voor zo'n regeling in aanmerking moeten komen en onder welke omstandigheden dat moet gebeuren. De opvattingen van de ouders staan weergegeven in tabel 8.15 en 8.16.

Tabel 8.15 - Opvattingen van ouders van basisschoolleerlingen over vergoeding leerlingvervoer in procenten (N varieert van 365 tot 367)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- het is goed dat er een regeling voor vervoerskosten bestaat	69,9	21,3	8,7
- ouders die meer verdienen moeten minder vergoeding in de reiskosten krijgen dan ouders die minder verdienen	56,2	15,1	28,8
- de regeling moet alleen gelden als er geen enkele basisschool dichterbij is	55,6	10,4	34,1
- de regeling moet alleen gelden als er geen basisschool van de gewenste richting dichterbij is	49,6	17,3	33,2

Tabel 8.16 - Opvattingen van ouders met een kind in het voortgezet onderwijs over vergoeding leerlingvervoer in procenten (N varieert van 421 tot 435)

	helemaal eens	maakt niet veel uit	helemaal oneens
- het is goed dat er een regeling voor vervoerskosten bestaat	86,4	9,2	4,4
- ouders die meer verdienen moeten minder vergoeding in de reiskosten krijgen dan ouders die minder verdienen	78,1	4,4	17,5
- wanneer ouders graag een school willen van een bepaalde richting, moet het vervoer naar die school voor rekening van de overheid komen	30,5	11,5	58
- de regeling moet altijd gelden als ouders een school kiezen die meer dan 8 km ver weg is	38,1	14,3	47,7
- de regeling moet alleen gelden als de <i>dichtstbijzijnde</i> school meer dan 8 km ver weg is	57,8	9,0	32,7
- de hoogte van de vergoeding moet gebaseerd zijn op de werkelijke kosten van vervoer	72,6	11,6	15,8
- de regeling voor vergoeding is niet ruim genoeg, zodat de schoolkeuzemogelijkheden van ouders nadelig worden beïnvloed	23,3	27,1	49,4
- als ouders per se een school willen die hoge vervoerskosten met zich meebrengt, moeten ze zelf voor de kosten opdraaien	56,5	8,6	34,4

Ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zijn het meer eens met een regeling voor vervoerskostenvergoeding dan ouders van basisschoolleerlingen. Dat is op zich wel begrijpelijk omdat de afstand die middelbare scholieren tussen huis en school

moeten afleggen bijna altijd groter is dan voor basisschoolleerlingen. Verder is men in meerderheid van mening dat de onkosten vergoed moeten worden op basis van de werkelijke kosten van het vervoer en dat ouders met hoge inkomens minder vergoeding krijgen.

De mening van ouders omtrent vervoerskostenvergoeding verschilt niet significant naar richting, voorkeursrichting en advies. De ouders van basisschoolleerlingen uit verschillende gemeenten wijken ook niet significant van standpunten af. Ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs verschillen naar gemeente in hun standpunt over de stelling dat 'als ouders per se een school willen die hoge vervoerskosten met zich mee brengt, ze zelf maar voor die kosten moeten opdraaien'.

Het standpunt van de Urkse ouders springt er uit. Zij zijn duidelijk meer dan alle andere ouders van mening dat de overheid voor de kosten moet opdraaien van het vervoer naar een school die overeenkomstig de wensen van de ouders is.

Opgemerkt moet nog worden dat de cijfers in tabel 8.15 en 8.16 nog betrekking hebben op de 'oude' situatie. Volgens de cijfers vinden ouders een adequate regeling belangrijk. In het nieuwe beleid blijft daar weinig van over: ouders komen dus van een koude kermis thuis.

8.6 Conclusie

Wat valt er nu algemeen te concluderen over meningen van ouders over zaken die met schoolkeuzevrijheid te maken hebben? Wat opvalt is dat ouders weinig uitgesproken standpunten hebben over het stichten en opheffen van scholen. Ze scoren verdeeld: slechts één item wordt bijgevallen door minstens driekwart van de ouders en dan gaat het eigenlijk nog om een objectief feit: scholengemeenschappen vergroten de mogelijkheid tot het volgen van het juiste soort onderwijs. Het is voor ouders een legitimatie voor de scholengemeenschapsvorming.

De richting van de school wordt nog steeds belangrijk gevonden. Dat blijkt onder meer uit het feit dat de helft van de ouders zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs vindt dat godsdienst en levensbeschouwing als grondslag voor schoolstichting gehandhaafd moet blijven.

Ook pluriformiteit naar richting heeft veel aanhangers: in het basisonderwijs vindt de helft van de ouders dat in elk dorp of in elke wijk basisscholen moeten zijn van zo veel mogelijk richtingen, in het voortgezet onderwijs vindt tweederde dat dit per regio het geval moet zijn. Opvallend is dat slechts een op de vijf ouders in het voortgezet onderwijs de opvatting onderschrijft dat bij verandering van voorkeur van ouders voor richting deze richting zou moeten worden aangepast. Dat betekent dat een ruime meerderheid de richting van de school waarvoor ze gekozen hebben - of die nu in

overeenstemming is met hun voorkeursrichting of niet - als een geaccepteerd gegeven beschouwt. Die zekerheid is voor hen kennelijk belangrijker dan het 'kleurverschieten' van de school op basis van tussentijdse veranderingen.

Veel ouders vinden de pedagogisch-didactische aanpak van een school van belang bij het kiezen van een school. Zij zouden dan ook graag zien dat deze aanpak grondslag zou kunnen zijn bij het stichten van een school. In de huidige situatie is dat niet het geval.

Deze opvattingen, gecombineerd met de opvattingen van ouders aangaande de getalsnormen die zouden moeten gelden bij stichting en opheffing van een school en die betreffende de ideale schoolgrootte, maken dat de subjectieve legitimatie van het huidige scholenaanbod gering is, in het voortgezet onderwijs zelfs geringer dan in het basisonderwijs.

Over toelating en weigering hebben ouders al meer uitgesproken ideeën en dan vooral wanneer het om de ouderbijdrage gaat, in combinatie met de toelating. Ongeveer driekwart vindt dat scholen een ouderbijdrage mogen vragen. Als ouders die vervolgens weigeren te betalen mag dat echter geen reden tot niet-toelaten zijn. Het meest uitgesproken denken ouders over samenstelling van bestuur en medezeggenschapsraad: beide organen moeten een afspiegeling zijn van het publiek van de school en alle ouders moeten in principe zeker voor een lidmaatschap van de medezeggenschapsraad in aanmerking komen.

Ook is het merendeel van de ouders voorstander van een adequate regeling voor vervoerskosten van huis naar school en vice versa.

Het lijkt er dus op dat de problematiek van stichten en opheffen van scholen ver van ouders af staat. Ze hebben er weinig uitgesproken standpunten over, anders wordt het wanneer de zaken die met schoolkeuzevrijheid samenhangen dichterbij komen: de ouderbijdrage, de samenstelling van het schoolbestuur en de medezeggenschapsraad en de vervoerskostenvoorziening.

9 Conclusies en slotbeschouwing

9.1 Inleiding

Deze studie was gericht op verheldering van de juridische en maatschappelijke betekenis van vrije schoolkeuze. Getoetst werd het idee dat steeds meer postvat, namelijk dat vrije schoolkeuze wordt belemmerd doordat het voorzieningenaanbod lang niet altijd in overeenstemming is met de voorkeur van ouders naar richting. Een onderzoek daarnaar klemde temeer omdat er wettelijke procedures zijn die zouden moeten voorzien in een dergelijke overeenstemming.

Vrije schoolkeuze bestaat - juridisch gezien - daaruit dat ouders voor hun kind een school kunnen kiezen die aansluit bij hun godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen.¹⁴ Met het totstandkomen van de financiële gelijkstelling tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs in de Grondwet van 1917 werden de laatste drempels om te komen tot stichting en instandhouding van scholen met een eigen 'richting', dat wil zeggen met een eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, weggenomen. Een bevoegd gezag kon nu een school van de eigen richting stichten en deze school werd vervolgens bevolkt door leerlingen die deze richting waren toegedaan: er was grote, zo niet volledige overeenstemming tussen de grondslag waar de school van uit ging en die van deze school bezoekende leerlingen. Anno 1998 blijkt van een dergelijke grote overeenstemming niet meer in alle gevallen sprake te zijn: rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen kennen een toenemend aantal leerlingen die 'van huis uit' een andere of geen godsdienstige of levensbeschouwelijke opvatting zijn toegedaan. Er is sprake van 'verwatering' of 'verdamping' van de geloofsgrondslag van de school.¹⁵ De keuze van ouders blijkt

14 In het spraakgebruik worden vaak andere, ruimere, betekenissen aan dit begrip toegekend. De omstandigheid dat er zelden sprake is van keuzemogelijkheid uit scholen die allemaal even dichtbij, even goed etc. zijn en alleen naar richting verschillen, verklaart dit.

15 Er zijn diverse uitingen van deze ontwikkelingen. Een voorbeeld: katholiek onderwijs had een socialiserende betekenis en stond exclusief in dienst van de katholieke bevolkingsgroep. Thans wordt gesteld: 'De katholieke bevolking vormt nu niet meer het hart van het katholiek onderwijs. In plaats

niet altijd geleid te worden door richtingargumenten. Anderzijds blijkt dat van de weinige scholen die er nog gesticht worden een groot deel juist wel een uitgesproken richting en dito schoolbevolking heeft, te weten islamitische, hindoeïstische en evangelische scholen.

Wat is de betekenis van schoolkeuzevrijheid in een tijd dat enerzijds de betekenis van 'richting' vervaagt in veel bijzondere scholen met een traditionele richting (rooms-katholiek en protestants-christelijk) en anderzijds juist toeneemt wanneer het gaat om 'nieuwe' richtingen (islamitische, hindoeïstische en evangelische scholen) en streng-confessionele richtingen (reformatoerisch en gereformeerd)?

Na de rapportage - in de voorgaande hoofdstukken - over de bevindingen van het onderwijsjuridisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek wordt in dit afsluitende hoofdstuk nagegaan in hoeverre de juridische status van schoolkeuzevrijheid spoort met de maatschappelijke praktijk en wenselijkheid.

Eerst wordt ingegaan op het juridisch onderzoek (paragraaf 9.2). Na een samenvatting van de juridische bevindingen in de hoofdstukken 1 tot en met 4 (paragraaf 9.3) en een samenvatting van de empirische bevindingen in de hoofdstukken 5 tot en met 8 (paragraaf 9.4) wordt (in paragraaf 9.5) de maatschappelijke achtergrond beschreven. Vervolgens worden de juridische kaders van schoolkeuzevrijheid op een aantal punten aangescherpt om vast te kunnen stellen of schoolkeuzevrijheid ruimte biedt aan andere voorkeuren van ouders dan die met betrekking tot richting (paragraaf 9.6). Oplossingsrichtingen voor het in overeenstemming brengen van het scholenbestand met de voorkeur van ouders worden aangegeven in paragraaf 9.7. Paragraaf 9.8 bevat de conclusies en daarin wordt tevens aangegeven welke wegen voor wetgever en beleidsmakers openstaan bij het invullen van schoolkeuzevrijheid, rekening houdend met zowel de juridische als de empirische bevindingen.

9.2 Het juridisch onderzoek

In het juridisch deel van het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

- Is er een juridische basis voor het aannemen van een (grond)recht op vrije schoolkeuze in de Grondwet en/of in enig internationaal verdrag?

daarvan staat veeleer een visie op vorming en onderwijs centraal' (*Schoolbestuur* jaargang 17 - nummer 1 - januari 1997).

- Op welke wijze heeft de wetgever het mogelijk gemaakt vrije schoolkeuze te realiseren? Wat zijn de concrete rechten en aanspraken van ouders/leerlingen inzake de vrije schoolkeuze c.q. welke wettelijke regels beperken de realisering van vrije schoolkeuze? Wat is de betekenis van de wettelijke voorschriften blijkens de jurisprudentie?

Nagegaan werd op welke wijzen de contouren van vrije schoolkeuze in Grondwet, verdragen, wet- en regelgeving en jurisprudentie getrokken worden. Het onderzoek betreft de situatie in het primair onderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

Om het bestaan en de omvang van het recht op vrije schoolkeuze te bepalen is in de eerste plaats nagegaan of een dergelijk recht im- of expliciet is geformuleerd in de Grondwet. Concreet betekende dit een onderzoek naar artikel 23 Gw, het artikel dat de vrijheid van onderwijs bevat. De vrijheid van onderwijs zoals die voor het eerst in 1848 in artikel 194 van de Grondwet is gekomen had vooral betrekking op de vrijheid tot het geven van onderwijs. Het oogmerk van de desbetreffende grondwettelijke bepaling was, dat ouders door het stichten van verschillende scholen naast elkaar, ‘naar hunne begrippen aangaande de opvoeding’ een keuze konden maken. Er is geen reden om aan de thans in artikel 23 lid 2 Gw vastgelegde vrijheid tot het geven van onderwijs een ander doel toe te kennen dan dat ouders een keuze kunnen maken die strookt met hun ideeën over opvoeding. De vraag of het hier uitsluitend gaat om ideeën gebaseerd op godsdienst of levensbeschouwing of dat een ruimere invulling gegeven kan worden zodanig, dat ook pedagogisch-didactische argumenten daaronder vallen, houdt de meningen in de literatuur tot dusverre verdeeld (zie paragraaf 9.5). De uitingen van wetgever en rechters zijn echter duidelijk: het gaat uitsluitend om godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen.

Vrijheid van schoolkeuze opgevat als een individuele aanspraak op door de overheid bekostigd onderwijs volgens de richting van voorkeur is niet als grondrecht neergelegd in artikel 23 van de Grondwet en wordt ook slechts gedeeltelijk (namelijk voornamelijk waar het gaat om het vrijheidsaspect van het kiezen) gegarandeerd door internationale verdragen. Wel is het zo dat de in artikel 23 neergelegde vrijheid van oprichting (de vrijheid om een school op te richten van welke godsdienstige of levensbeschouwelijke aard dan ook), de vrijheid van richting en inrichting een basis vormen voor het bestaan van een pluriform scholenbestand. In het grondwettelijk systeem zijn de daarop gebaseerde bevoegdheden neergelegd bij het bevoegd gezag van een school. Het bestaan van openbare scholen is constitutioneel gegarandeerd. Er is financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs: de overheid reikt instrumenten aan die tot doel hebben particuliere initiatieven tot schoolstichting te ondersteunen of zelfs te bevorderen. Vastgesteld werd dat de Grondwet niet als concreet toetsingskader voor de hoogte van de stichtings- en

opheffingsnormen kan worden benut. Ook de in het algemeen weinig concrete normen uit verdragen kunnen slechts als globale ijkpunten worden gehanteerd.

Ondanks het ontbreken van een individuele aanspraak op door de overheid bekostigd onderwijs volgens een bepaalde richting blijkt de mogelijkheid voor ouders/leerlingen om een school te kunnen kiezen die in overeenstemming is met de gewenste richting en deze ook daadwerkelijk te kunnen bezoeken een verworvenheid, waarmee de wetgever wel degelijk rekening houdt. De regelgeving ter zake van het stichten en instandhouden van scholen garandeert namelijk een zekere mate van gevarieerdheid, de onmisbare basis voor het kunnen kiezen. De wetgever geeft getalsnormen ter zake van stichting en opheffing van scholen. Een verdere verhoging van stichtings- en opheffingsnormen kan de schoolkeuzevrijheid aantasten. Het is een kwestie van inschatten door de wetgever bij welke getalsnormen dat gevaar dreigt en hoever de overheid moet gaan bij het beschermen van getalsmatig kleine scholen.

Vastgesteld kon worden dat de nationale regelgeving die de omvang van vrije schoolkeuze bepaalt in een aantal opzichten verder gaat dan op grond van de Grondwet en internationale verdragen is vereist. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat niet alleen de grondwettelijke constructie van schoolstichting door een bevoegd gezag in de regelgeving is vertaald, maar ook uit het feit dat een zekere mate van invloed op de gang van zaken op school aan de ouders is toegekend. Bovendien is een wettelijke regeling tot stand gebracht die het mogelijk maakt dat kosten van schoolbezoek naar een school van de voorkeursrichting aan ouders worden vergoed. De vervoersregeling is misschien wel het duidelijkste voorbeeld van waardering van vrije schoolkeuze, zij het dat deze ook strikt is beperkt tot de op godsdienst of levensbeschouwing gebaseerde keuze.

Besturen van bijzondere scholen kunnen een eigen toelatingsbeleid voeren met voorbijgaan aan de individuele keuzen van ouders. Toch blijkt een zeker respect voor vrije schoolkeuze bijvoorbeeld uit de regelgeving inzake ouderbijdrage en medezeggenschap.¹⁶ Bovendien kunnen ouders een beroep doen op rechtsbescherming bij niet-toelating. Omdat de bevoegdheid voor het bestuur van een openbare school tot het voeren van een toelatingsbeleid beperkter is dan voor het bestuur van een bijzondere school, is de omvang van schoolkeuzevrijheid in het openbaar onderwijs iets groter dan in het bijzonder onderwijs.

9.3 Het empirisch onderzoek

¹⁶ De WMO 1992 voorziet in artikel 8 sub I in een adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsraad betreffende de vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot de toelating en verwijdering van leerlingen.

De onderzoeksvragen in het empirisch deel van het onderzoek luiden als volgt:

1. In welke mate en op welke wijze maken wet- en regelgeving schoolkeuzevrijheid in de praktijk (on)mogelijk?
2. Zijn ouders bekend met hun formeel geldende rechten en aanspraken?
3. In welke mate onderschrijven ouders wet- en regelgeving met betrekking tot het concrete scholenbestand, het toelatingsbeleid van schoolbesturen en de vervoersvoorzieningen c.q. zijn ze van mening dat schoolkeuzevrijheid anders/beter gerealiseerd zou kunnen worden?

Om deze vragen te beantwoorden werd een onderzoek gedaan bij ouders, die op het moment van het onderzoek het meest recent met schoolkeuze te maken hadden gehad. De ouders waren afkomstig uit 10 gemeenten die geselecteerd waren op grond van het vermoeden dat het scholenbestand aldaar belemmeringen zou kunnen opleveren bij vrije schoolkeuze.

Ten behoeve van een empirisch gefundeerd oordeel over de visies en veronderstellingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen worden hier kort de meest relevante onderzoeksresultaten aangegeven.

Onderzoeksvraag 1

Ten aanzien van de realisering van gewenste schoolkeuze: de meeste ouders hebben de school kunnen kiezen met de richting van hun voorkeur: 85% in het basisonderwijs en 92% in het voortgezet onderwijs. Het in de praktijk brengen van de richtingvoorkeur wordt het sterkst belemmerd door factoren die met afstand te maken hebben. Een mindere kwaliteit van de school en het gegeven dat de school met de voorkeursrichting een aanpak heeft die in strijd is met hun wensen speelt bij een kleine groep ouders een belemmerende rol. In het voortgezet onderwijs is de omstandigheid dat de school met de voorkeursrichting niet het geadviseerde onderwijs biedt ook een belemmerende factor.

Onderzoeksvraag 2

Geconcludeerd kon worden dat méér kennis van regelingen en feiten rond vrije schoolkeuze niet gepaard gaat met een schoolkeuze die méér overeenkomt met de wensen van ouders. In de sfeer van belemmeringen voor de keuze van een bepaalde school of een school van een bepaalde richting, speelt meer of minder kennis geen rol van betekenis.

Onderzoeksvraag 3

De opvattingen van ouders ten aanzien van stichting en opheffing van scholen kunnen als volgt worden samengevat: ruim de helft van de ouders met een kind in het voortgezet onderwijs is niet gelukkig met de huidige situatie van minder maar grotere scholen. Nagenoeg de helft is er niet voor om godsdienst en levensbeschouwing als grondslag voor stichting van een school af te schaffen. Een nog groter percentage

verklaart zich voorstander van het opnemen van de pedagogisch-didactische aanpak als grondslag bij schoolstichting. Dat de overheid zou moeten nagaan welke richting ouders willen voor een school, is een opvatting die door bijna de helft van de ouders wordt onderschreven. Twee derde van de ouders is van mening dat er in elke regio scholen van zo veel mogelijk richtingen moeten zijn.

Bijna de helft van de ouders vindt dat de opheffingsnorm voor scholen van een 'kleine richting', de laatste school van een richting of van de laatste school in een dorp of wijk, lager moet zijn dan die voor een school van een grote richting. In de situatie dat er nog maar ruimte is voor één basisschool zijn ouders van mening dat die school de richting moet hebben, die de meerderheid van de ouders wil.

De stellingen waarover veel ouders eenzelfde uitgesproken mening hebben, hebben betrekking op de voordelen van scholengemeenschappen. Een ruime meerderheid van de ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs is van mening dat scholengemeenschappen voordelen hebben boven de vroegere afzonderlijke scholen. Ook vinden ze dat scholengemeenschappen de mogelijkheden voor het volgen van het juiste onderwijs vergroten. Ondanks het feit dat ouders in meerderheid voordelen zien in grote scholengemeenschappen, vindt maar een op de drie ouders het een goede zaak dat er steeds meer grote scholen voor voortgezet onderwijs komen. Bijna de helft van de ouders wijst de stelling af dat je door alle fusies niet meer echt kunt kiezen, evenals de stelling dat door alle fusies het vaak moeilijk is te achterhalen wat voor richting een school heeft.

Ongeveer de helft van de ouders vindt dat het aantal leerlingen van een nieuw te stichten school in een kleine gemeente rond de 100 moet zijn. Eén op de vijf vindt 150, eenzelfde aantal vindt 200 leerlingen het minimum vereiste aantal voor een nieuw te stichten school in een kleine gemeente. Het overgrote deel van de ouders vindt de stichtingsnorm van 200 voor kleine gemeenten dus veel te hoog.

Ten aanzien van toelatingsbeleid: we zagen dat ruim twee derde van de ouders van basisschoolleerlingen van mening is dat basisscholen alle leerlingen moeten aannemen die zich aanmelden en dat bijna drie kwart het dan ook niet eens is met de stelling dat bijzondere scholen leerlingen mogen weigeren die een andere levensovertuiging hebben dan de school voorstaat. Bij ouders van leerlingen uit het voortgezet onderwijs bestaan soortgelijke standpunten.

Versterking van hun inbreng in *bestuur en medezeggenschapsraad* mag rekenen op veel sympathie van de ouders. Toch is in het voortgezet onderwijs maar iets meer dan de helft van de ouders het eens met de stelling dat besturen van bijzondere scholen door de ouders gekozen moeten worden.

Een meerderheid van de ouders vindt het een goede zaak dat er een regeling *vervoerskostenvergoeding* bestaat. Toch vindt een meerderheid dat als ouders per se een school willen die hoge vervoerskosten met zich meebrengt, ouders zelf voor de kosten moeten opdraaien. Verder is ruim drie kwart van de ouders met een kind in het voortgezet onderwijs van mening dat de vergoeding inkomensafhankelijk kan zijn.

9.4 Maatschappelijke achtergrond

Het uitgangspunt bij het beslechten van de schoolstrijd in 1917 was dat er pluriformiteit naar richting moest zijn, met het oogmerk dat er keuzemogelijkheid voor ouders zou zijn. Sinds die tijd hebben zich maatschappelijke veranderingen voorgedaan die het nodig maken na te gaan of de wet- en regelgeving en beleid nog voldoende voorzien in de oorspronkelijke bedoeling, dan wel dat zulks niet (meer) wenselijk is en er aanleiding bestaat een andere koers te volgen.

Het empirisch onderzoek geeft een beeld van de wijze waarop de juridische vormgeving van terreinen die vrije schoolkeuze bepalen in de praktijk en in de beleving van ouders gestalte krijgt. Zowel de juridische als de sociaal-wetenschappelijke bevindingen moeten geplaatst worden tegen de huidige maatschappelijke achtergrond. Daarin zijn uiteenlopende ontwikkelingen vast te stellen: economisering, multiculturalisering, internationalisering, professionalisering van schoolbesturen, mondiger worden van burgers en ontzuiling. In het kader van deze studie is ontzuiling met name van belang omdat het juist de verzuiling is die geleid heeft tot het huidige scholenbestel. Er heeft nog een andere belangrijke verandering plaats gevonden: nu wordt onderwijs beschouwd als een merit good, vroeger was er sprake van 'gewenste' dominantie van het richtingbegrip.¹⁷

Kijkend naar de verzuiling in het onderwijs is vast te stellen dat de 'organisatorische' verzuiling op het terrein van het onderwijs langer stand lijkt te houden dan op andere terreinen.¹⁸ De overkoepelende onderwijsorganisaties, die de zuilen representeren, zijn er in ieder geval in geslaagd hun betekenis op landelijk niveau en op het niveau van afzonderlijke scholen tot op de dag van vandaag te handhaven. De behartiging van belangen van scholen op centraal en schoolniveau heeft de verzuilde organisaties tot een bindende factor gemaakt. Bovendien hebben zij zich beijverd om scholen van de eigen richting tot stand te brengen. Het aandeel van het bijzonder onderwijs op het totale onderwijsaanbod is dan wel niet gegroeid, maar in ieder geval de laatste jaren nagenoeg gelijk gebleven, terwijl zich op veel andere

17 Onder 'merit goods' kunnen worden verstaan, goederen die de overheid zo nuttig vindt, dat zij het verstrekken ervan door middel van subsidies wil aanmoedigen. Postma (1996, p. 85) stelt zich op het standpunt dat het belang en de verantwoordelijkheden van de overheid de rechten van de ouders overstijgen, daarbij verwijzend naar het leerplichtig onderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen. De rechten en vrijheden van ouders zijn daarom volgens hem gelimiteerd door het openbaar belang van goed onderwijs voor alle kinderen. De betekenis van onderwijs voor de samenleving wordt ook aangeduid als 'neighbourhood effects' of 'spill-over-effects'. Vgl. H. Wansink (1995), in: *Zeggenschap in het onderwijs*, Rijswijk: SCP, p. 62.

18 Zie voor een actuele verklaringen en analyse van de verzuiling: A.B. Dijkstra, J. Dronkers en R. Hofman (red), *Verzuiling in het onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff 1997.

maatschappelijke terreinen een proces van ontzuiling heeft voorgedaan. Niettemin is duidelijk dat er op het punt van overeenstemming tussen kerkelijke gezindte en keuze voor een confessionele school ook in het onderwijs sprake is van verandering. Voor een deel kiezen ouders een school voor hun kind op basis van andere motieven dan de grondslag, bijvoorbeeld op grond van kwaliteit of nabijheid. Een kleine groep ouders is in de eerste plaats geïnteresseerd in de grondslag van de school, en sommigen van hen moeten vaststellen dat een school van hun keuze niet nabij genoeg is.

Een hiermee samenhangende ontwikkeling is de toenemende ‘verwatering’ of ‘verdamping’ van de oorspronkelijke grondslag van de school door een al dan niet bewuste keuze van het bevoegd gezag van de school: de school kan bijvoorbeeld een ruimer leerling- of personeelstoelatingsbeleid gaan voeren. Organisaties van verschillende richting gaan - soms gedwongen door schaalvergrotingsmaatregelen - over tot samenwerking.¹⁹

Een belangrijk aspect van de maatschappelijke realiteit is het streven van de overheid naar doelmatigheid en kostenbeheersing. Waren de getalsnormen die golden voor stichting en bekostiging van een school in het verleden zodanig dat er vele, ook zeer kleine, scholen konden worden gesticht, thans heeft de overheid zelf een van de voornaamste middelen om schoolkeuzevrijheid te realiseren, voor een groot deel van zijn werking ontdaan door de drempels zodanig hoog te maken dat er bijna geen nieuwe scholen meer worden gesticht. Daardoor en door een al jaren durend proces van fusie, schaalvergroting en opheffing van scholen is het scholenaanbod minder fijnmazig geworden.

De ontwikkelingen in de maatschappij staan op gespannen voet met de uitgangspunten van destijds en geven aanleiding de relevantie van kenmerken van het systeem, zoals dat in 1917 is vastgelegd, ter discussie te stellen. De overheid, daartoe aangezet door de motie de Cloe in 1993 (zie hoofdstuk 1) oriënteert zich, lettend op deze ontwikkeling, op een herziening van het wettelijk stelsel. Onder het motto ‘Aanpassing van het scholenbestand’ worden verschillende maatregelen voorbereid die er toe moeten leiden dat de grondslag van de bestaande scholen in overeenstemming wordt gebracht met de opvattingen van ouders wier kinderen die school bevolken. De voornaamste voorstellen zijn om enerzijds te komen tot richtingvrije planning en anderzijds de invloed van ouders via bestuur of medezeggenschap een (bredere) wettelijke basis te verschaffen. De aanzet voor deze voornemens is neergelegd in de nota ‘De identiteit van de school in een

19 Dat geldt ook voor de opleidingsinstituten voor leerkrachten, hetgeen tot gevolg kan hebben dat de rekrutering van leerkrachten afkomstig van een onderwijsinstelling van dezelfde richting als die waarvan de school uitgaat, bemoeilijkt wordt.

pluriforme samenleving'.²⁰ Het - overigens met zeer beperkte en weinig eenduidige onderzoeksresultaten onderbouwde - vertrekpunt daarbij is dat de ontstane situatie onaanvaardbaar is c.q. dat er sprake is van grote onvrede van ouders, waaraan iets gedaan moet worden. De overheid laat zich leiden door algemene constatering als ontzuiling, toegenomen pluriformiteit en etniciteit, leerlingen op bijzondere scholen die daar gezien hun eigen achtergrond niet 'thuishoren' en de ontwikkeling bij ouders van andere keuzeargumenten dan richting, met name de kwaliteit en de pedagogisch-didactische aanpak van scholen.

In de volgende paragraaf worden de juridische kaders van schoolkeuzevrijheid op een aantal punten aangescherpt teneinde de discussie die gevoerd wordt over toekomstige veranderingen in het scholenbestand in het juiste vlak te plaatsen.

9.5 Juridische kaders van schoolkeuzevrijheid

20 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 167, nr. 1.

Schoolkeuzevrijheid werd gedefinieerd als de vrijheid van ouders om voor hun kind een school te kiezen die in overeenstemming is met hun voorkeur naar richting. Vastgesteld werd dat de richting van een school in de afgelopen jaren een belangrijke rol is gaan spelen bij de bekostiging. Om te bereiken dat het richtingbegrip ook recht doet aan andere keuzemotieven dan godsdienst en levensbeschouwing - iets wat ouders in toenemende mate belangrijk vinden - zou dit begrip verruimd kunnen worden. De verruiming zou kunnen inhouden dat de verschillende systemen van methodisch-didactische aanpak eronder vallen. Dientengevolge zouden de bij ouders levende motieven voor schoolkeuze - te weten een voorkeur voor een bepaalde pedagogisch-didactische aanpak - beter gehonoreerd kunnen worden. De grondwet zou zich volgens sommige auteurs niet verzetten tegen een dergelijke interpretatie²¹, volgens andere echter wel.²²

In de huidige situatie zal bij een feitelijke voorkeur van ouders voor een bepaalde school op grond van bijvoorbeeld pedagogisch-didactische aanpak, deze voorkeur in principe gehonoreerd kunnen worden; eventuele meerkosten of meer ongemak zijn dan voor eigen rekening. Het is volgens de thans vigerende juridische interpretaties niet de taak van de overheid om financiële of andere tegemoetkomingen te bieden om deze wens te realiseren.

Is het wenselijk in de toekomst over te gaan tot uitbreiding van het richtingbegrip zoals gehanteerd in het kader van schoolkeuzevrijheid? In de literatuur worden argumenten naar voren gebracht - nog afgezien van de discussie over de grondwettelijke toelaatbaarheid - om dat niet te doen. De veelheid aan pedagogisch-didactische uitgangspunten en het mogelijk tegelijkertijd voorkomen van godsdienst en levensbeschouwing als 'richting' met een pedagogisch-didactische 'richting'

21 Aldus D. Mentink, *Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs*, p. 52. Den Haag 1996.

22 Aldus B. Vermeulen, *De juridische (on)mogelijkheden van een richtingvrij stelsel van scholenplanning en van vergroting van de ouderinvloed op de identiteit van scholen*, p. 13. Den Haag 1996.

maken een op deze manier uitgebreid begrip tot een obstakel bij een realistische scholenplanning.

Steeds meer ouders kiezen een school niet op grond van de richting of de pedagogisch-didactische aanpak maar op grond van de kwaliteit van het daar gegeven onderwijs. De overheid heeft de taak te waken over de kwaliteit van het gehele onderwijs, zij oefent daartoe toezicht uit op al het onderwijs en onderzoekt de bekwaamheid en zedelijkheid van onderwijzers. Deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden beogen voorts een basisniveau voor het gehele onderwijs te garanderen. Recent is er binnen het onderwijs een situatie ontstaan, waarin het vaststellen en vervolgens publiceren van de onderwijsresultaten van individuele scholen een hoge vlucht neemt. De wetgever heeft voorschriften opgenomen in de WPO ('de schoolgids' in art. 13) en in de WVO ('de schoolgids' in art. 24a) met als argument de schoolkeuze voor ouders te vergemakkelijken.²³ Naast de publicaties in de publieke media komt de overheid zelf sinds eind 1998 met de publicatie van de 'kwaliteitskaart' voor het voortgezet onderwijs, op basis van inspectiegegevens en als aanvulling op de schoolgids. Nog afgezien van de betwiste betrouwbaarheid van dergelijke publicaties wijzen velen op het gevaar van ongewenste tweedelingen zwart-wit en kansarm-kansrijk: het hanteren van selectieve toelating door de scholen (teneinde in kwaliteitsverslagen beter uit de bus te komen) wordt niet denkbeeldig geacht. Een van de meest negatieve bijwerkingen zou het ontstaan van een tweedeling tussen hoog- en laag-presterende scholen met bijbehorende ideologie- en populatieverschillen kunnen zijn.²⁴ Informatie over schoolkwaliteit kan bij de ouders leiden tot een versterking van kritisch consumentengedrag: wie al kritisch was, wordt het nog meer. Aangezien dit kritische consumentengedrag voornamelijk in de hogere sociale milieus zal worden vertoond, waar volgens onderzoek al vaker een zorgvuldig afgewogen schoolkeuze wordt gemaakt, ontstaat die hoogst ongelukkige tweedeling, die volgens sommigen misschien erger is dan de kwaal die men wil bestrijden.²⁵ Tegen deze redenering kan ingebracht worden dat het onthouden van informatie over scholen ook de lagere milieus treft: zij hebben dan helemaal geen instrument om de eigen keuze gericht te doen.

De geschetste ontwikkeling is moeilijk in de hand te houden en een instrument dat iedereen gelijkelijk bevoordeelt is moeilijk te bedenken. Ingrijpen in de vrije school-

23 De schoolgids in het basisonderwijs bevat voor ouders, verzorgers en leerlingen informatie over de werkwijze van de school. Artikel 13 WPO geeft aan welke informatie in de schoolgids moet zijn opgenomen. Het aangeven van prestatiegegevens valt daar niet onder; in het voortgezet onderwijs is informatie over dergelijke prestaties wel voorgeschreven.

24 J. Pouwels, P. Jungbluth (red.), *Scholen toetsen op kwaliteit; Studie ten behoeve van het WRR-advies inzake de onderwijsverzorging*, Nijmegen: ITS 1991, p. 106.

25 Pouwels en Jungbluth 1991, p. 107.

keuze van ouders door kinderen op scholen met grote concentraties achterstandsleerlingen naar andere scholen 'over te plaatsen' is niet wenselijk.²⁶ Beïnvloeding van de schoolkeuze van ouders en zichtbaar maken van prestaties van leerlingen op schoolniveau om zwarte en witte scholen tegen te gaan worden al als maatregel toegepast.²⁷ Wellicht zou een flankerend beleid van de overheid om de scherpe kanten van een ongewenste tweedeling in de hand te houden op zijn plaats zijn, temeer daar het gaat om een door de overheid zelf in het leven geroepen situatie. Denkbaar is dat ouders die om financiële redenen (vervoerskosten, bijdrage aan dure schoolactiviteiten) moeten afzien van het kiezen voor een kwaliteitsschool tegemoet gekomen worden. De grondslag voor een verplichting daartoe in het kader van schoolkeuzevrijheid ontbreekt vooralsnog.

In deze studie bleek dat schoolkeuzevrijheid in juridische zin binnen de kaders van de godsdienstige en levensbeschouwelijke opvattingen moet worden gesitueerd. Dat betekent dat pluriformiteit in die zin wel wordt gewaarborgd, maar een educatieve pluriformiteit (met betrekking tot de structuur, het curriculum en dergelijke) niet. Kinderen in de basisschoolleeftijd kunnen alleen een basisschool bezoeken: afgezien van vormen van speciaal onderwijs waarvoor een strikte toelatingsprocedure via de permanente commissie leerlingenzorg geldt, is er geen alternatief. In het voortgezet onderwijs worden door de WVO vijf typen van onderwijs onderscheiden: vwo, havo en mavo, vbo, praktijkonderwijs en andere vormen van voortgezet onderwijs. Ouders zijn niet, althans niet geheel, vrij in de keuze voor het type onderwijs voor hun kind: ter zake van toelating tot een bepaald type onderwijs kunnen door regelgeving (Inrichtingsbesluit) én door het bevoegd gezag eisen worden gesteld die volledig voorbijgaan aan de juridische verworvenheden in het kader van schoolkeuzevrijheid. Aangezien het gaat om 'opklimmende' eisen naar schooltype is er alleen voor ouders van een kind dat aan de 'hoogste' eisen voldoet in principe keuzemogelijkheid voor alle schooltypen. Eventuele problemen kunnen rijzen in de tegenovergestelde situatie, namelijk die waarin een kind niet voldoet aan de toelatingseisen voor een 'hoger' schooltype. Ter zake van toelating tot een bepaald leerjaar en bevordering van leerlingen tot een hoger leerjaar is de beoordeling van de capaciteiten van de

26 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 VIII, nr. 59, p.3.

27 Nota 'Integratiebeleid etnische minderheden'. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 426, nrs. 1-2.

betreffende leerling door het bevoegd gezag van de school c.q. door de daartoe gemachtigde schoolleiding doorslaggevend. Dit is een in het licht van de heersende meritocratische opvattingen binnen het onderwijs rechtvaardige situatie.

Hoewel er geen keuzevrijheid bestaat met betrekking tot soort onderwijs, wordt schoolkeuzevrijheid wel in stelling gebracht in de kritiek op uniformering van het onderwijsaanbod. In recente discussies rond de basisvorming is een ontwikkeling te herkennen die doet denken aan kwesties die speelden rond de mogelijke invoering van de middenschool in de jaren tachtig. In die tijd werd gewezen op het frustreren van schoolkeuzemogelijkheden vanwege de eensporigheid van de middenschool.²⁸ Het handhaven van de vrijheid van richting zou dit bezwaar niet opheffen, omdat eensporigheid van stelsel niet kan worden ondervangen door veelsporigheid van richting, en zeker niet in een samenleving waar het confessionele voor vele ouders zijn relevantie als onderscheidend criterium verliest c.q. verloren heeft. Door sommige auteurs is een pleidooi gehouden om verder te gaan dan een onderzoek naar de tekst van de Grondwet en de intenties daarachter, en de Grondwet ook te bezien als een projectie van de huidige aspiraties. Het constitutionele aspect van deze vorm van schoolkeuzevrijheid werd echter niet door iedereen ingezien.²⁹ Dat schoolkeuzevrijheid naar onderwijssoort niet geprojecteerd kan worden in de sfeer van de Grondwet, spoort met de bevindingen in deze studie. Ook in internationaal verband is tot heden het kader aangehouden van de 'godsdienstige en filosofische overtuigingen van de ouders' en niet het kader van een onderwijskundige pluriformiteit.³⁰

Een ander aspect van schoolkeuze betreft de organisatorische vorm waarin het onderwijs wordt aangeboden: het kan in het voortgezet onderwijs gaan om een categoriale school of om een smalle of brede scholengemeenschap waarin een of meer van de genoemde onderwijstypen zijn verenigd. De keuze van onderwijssoort en organisatorische vorm waarbinnen het onderwijs gestalte krijgt is - getuige de empirische bevindingen in dit onderzoek - voor sommige ouders belangrijker dan keuze op grond van een bepaalde richting.³¹ Deze vaststelling vermag in de huidige situatie aan de juridische status van vrije schoolkeuze - in de zin van keuze naar richting - echter niets te veranderen.

Wordt het wenselijk geacht de huidige aspiraties van ouders met betrekking tot pedagogisch-didactische invulling, kwaliteitseisen en onderwijsvorm ook juridisch te

28 Begheyn 1986, 665 e.v.

29 Vgl. de reactie van P.W.C. Akkermans op het artikel van Begheyn (1986), in: *NJB* 11 oktober 1986, afl.35, p. 1121. Hij wijst erop dat in deze opvatting wordt voorbijgegaan aan de mogelijke pluriformiteit binnen de eenvormige structuur van de middenschool, vergelijkbaar met het basisonderwijs.

30 Met name: Hof Straatsburg 7 december 1976, NJ 1978, 235 (Kjeldsen e.a.).

31 De in de laatste jaren gevoerde acties tot behoud van zelfstandige gymnasia zijn eveneens een aanduiding voor dit standpunt..

honoreren en daarmee de discrepantie tussen wet en werkelijkheid te verminderen, dan is het tijd om om te zien naar oplossingen.

9.6 Oplossingsrichtingen

Op zoek naar een oplossing voor de huidige situatie kunnen verschillende wegen ingeslagen worden, waarvan hier eerst twee uitersten aangegeven worden en van commentaar voorzien:

1. Verfijning van het systeem, door scholen te verplichten 'kleur te bekennen'.
2. Verandering van het systeem, door uitbanning van de richtingdominantie.

Verfijning van het systeem

De vaststelling dat de richting van een school niet duidelijk meer te herkennen is, bijvoorbeeld als gevolg van een ruim toelatingsbeleid, kan een bedreiging vormen voor het vrije-schoolkeuze-regime. Als oplossing daarvoor valt te denken aan het 'verfijnen' of 'oppoetsen' van het systeem, door scholen te verplichten kleur te bekennen. Met de verfijning wordt beoogd eenheid aan te brengen tussen het *denken* dat de grondslag vormt voor de school en het *doen* en daarmee duidelijkheid te scheppen voor de kiezende ouders. Het voeren van een beleid dat er toe strekt uitsluitend leerlingen die de grondslag van de school onderschrijven, tot die school toe te laten is een van de consequenties van een streng doorgevoerd richtingenbeleid. In een dergelijk stelsel zouden de 'zware' richtingscholen in aantal verminderen. Hier is een aantal kanttekeningen te maken.

Het is geen taak van de overheid zich te bemoeien met de invulling van de richting door de school: de 'vrijheid van consciëntie' verzet zich tegen overheidsbemoeienis in deze. Op basis van 'vrijwilligheid', gestimuleerd door bijzondere behandeling door de overheid (te vergelijken met de bevoordeling van 'kleine' richtingen die in het verleden met lagere getalsnormen bij stichting en opheffing konden volstaan), zou een dergelijke verfijning echter wel gerealiseerd kunnen worden. Streng-confessionele scholen passen deze praktijk al toe, andere scholen voeren juist met een beroep op hun richting een ruim toelatingsbeleid: hun christelijke grondslag is de basis voor een beleid waarin het niet past een leerling te weigeren die een andere of geen confessie is toegedaan. Onduidelijk is daarom wat de positie moet zijn van bijzondere scholen die niet meedoen aan profilering van hun richting. In het huidige systeem, waar grote zuilen lijden aan 'verwatering' worden voor scholen die 'zuiver in de richting' zijn geen lagere stichtingsnormen gehanteerd dan voor andere scholen. Een 'verfijnd systeem' biedt mogelijkheden om dat wel te doen.³²

32 Er zijn in Nederland scholen met een erkende richting die niet als zelfstandige school door de overheid bekostigd worden omdat ze niet voldoen aan de wettelijke minimumnorm voor schoolgrootte,

Het voeren van een ‘richtingzuiver’ beleid kan er toe leiden dat een aantal kinderen geen school in de nabijheid vindt die aansluit bij hun richting. Gedurende een overgangperiode zouden ook deze leerlingen toegelaten moeten kunnen worden. Denkbaar is dat binnen de school vervolgens onderscheid gemaakt wordt tussen de leerlingen die de richting aanhangen en leerlingen die dat niet doen. Voor deze laatste categorie zou - afhankelijk van hun aantal - ruimte gecreëerd kunnen worden en zouden eigen voorzieningen getroffen kunnen worden, verder gaand dan op de wijze die thans is voorzien voor kinderen voor wie geen openbaar onderwijs in de nabijheid beschikbaar is en aan wie plaats geboden moet worden op een bijzondere school (artikel 58 WPO en artikel 48 WVO). Door identificatie en registratie van deze groep leerlingen naar richting kan op betrekkelijk eenvoudige wijze vastgesteld worden of op enig moment stichting of oprichting van een openbare school en of een eigen-richtingschool - in eerste instantie te realiseren binnen het bestaande schoolgebouw - wenselijk is.

Bij een verfijning van het systeem is niet te verdedigen dat er geen adequate vergoedingsregeling voor vervoer naar basisscholen bestaat. Het bestaan van leerplicht na de basisschoolleeftijd en de leerplichtigheid gedurende de gehele basisvorming is een reden om ook in het voortgezet onderwijs in een adequate regeling voor vergoeding van vervoerskosten te voorzien, wel met inachtneming van het vermogen van kinderen om een grotere afstand zelfstandig te kunnen overbruggen.³³

Uitbanning van richtingdominantie

Het huidige systeem kan veranderd worden door uitbanning van richting bij de planning van scholen, de zogenoemde 'richtingvrije planning'. Doordat de overheid niet langer toetst of het gaat om een erkende richting én of er plaatsruimte is op een school met dezelfde richting, spelen alleen getalscriteria een rol. Bij het 'van kleur verschieten' of stichten van nieuwe scholen in primair en voortgezet onderwijs speelt godsdienst of levensbeschouwing dan geen rol meer voor de bekostiging. Zo kunnen ook scholen die worden gesticht op basis van pedagogische voorkeuren met een minimum aantal leerlingen voor bekostiging in aanmerking komen. Deze aanpak beoogt een betere 'match' van vraag en aanbod. Aangezien de overheid inmiddels besloten heeft over te gaan tot richtingvrije planning wordt deze oplossingsrichting besproken en becommentarieerd aan de hand van de desbetreffende nota 'De identiteit van de school in een pluriforme samenleving'.³⁴

33 In de planningsjurisprudentie is altijd uitgegaan van een acceptabele reisafstand van ongeveer één uur.

34 Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 167, nr. 1.

Met richtingvrije planning wordt volgens deze nota beoogd mogelijk te maken dat niet alleen scholen op basis van godsdienst of levensbeschouwing worden gesticht maar ook op basis van pedagogische uitgangspunten. Er is daardoor maximale vrijheid op het terrein van de identiteit van de school en verschillende richtingen kunnen binnen één school hun plaats vinden. Wanneer bekostiging van een nieuwe school aan de orde is, krijgt deze school niet zonder meer de richting van de van oudsher best vertegenwoordigde godsdienst of levensbeschouwing in de gemeente. Bij richtingvrije planning zijn de vereiste prognoses dus ook niet langer te baseren op indirecte metingen. Indirecte metingen gaan immers uit van richting als bepalende factor. Prognoses kunnen slechts gebaseerd worden op ouderverklaringen. Het uitschakelen van het richtingbegrip brengt met zich mee dat bij (gewenst of 'afgedwongen') kleurverschieten geen overheidstoetsing meer plaatsvindt en niet de stichtingsnorm van toepassing is maar slechts de opheffingsnorm. De huidige uitzonderingsregel bij het opheffen van de laatste basisschool van een richting in een gemeente vervalt; om te voorkomen dat leerlingen hierdoor van school moeten veranderen, geldt een overgangstermijn van tien jaar.³⁵ Daarna kan de school als nevenvestiging blijven bestaan, zolang er 23 of meer leerlingen zijn. Omzetting van een openbare school kan alleen na toetsing of zo'n omzetting de voldoende voorziening in openbaar onderwijs niet in gevaar brengt, waarbij de 10 kilometer-grens dwingend is. Verkleuren van een openbare school kan echter niet door anderen dan de overheid worden afgedwongen. De door de onderwijsbewindslieden voorgestelde situatie houdt in, dat in een nieuwbouwwijk gestart wordt met een openbare school (indien er niet voldoende ouderverklaringen zijn voor een bijzondere school), terwijl dan na vijf jaar bekeken wordt wat ouders willen.

Bij invoering van richtingvrije planning verandert ook de regeling voor leerlingenvervoer. Uitgangspunt wordt dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van hun schoolkeuze en dat zij dus ook zelf de vervoerskosten betalen. Als zij hierdoor in financiële problemen komen, kunnen zij in aanmerking komen voor een bijdrage in de kosten door de gemeente. Ouders met kinderen op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs komen in aanmerking voor vergoeding van vervoerskosten naar de dichtstbijzijnde speciale school. De richtingvrije planning mag volgens het kabinet in het voortgezet onderwijs niet leiden tot categoriale scholen: nieuwe scholen mogen alleen brede scholengemeenschappen zijn.

De volgende punten bevatten eigen commentaar op onderdelen van de nota die van belang zijn voor schoolkeuzevrijheid. Het gaat daarbij zowel om juridische als pragmatische argumenten.

Het loslaten van het richtingbegrip bij schoolstichting en kleurverschieten kan juridisch worden gemotiveerd: de Grondwet zegt niets over de grenzen van het begrip

35 Het betreft hier de huidige 74 laatste scholen van de richting.

‘richting’. Waar mensen zelf dat begrip op de ranglijst van schoolkeuzemotieven laten zakken en het overigens niet efficiënt blijkt in de scholenplanning, dient de noodzaak tot een andere invulling zich zonder meer aan. Een dergelijke oplossing in de zin van een nieuwe interpretatie bij een overigens gelijk blijvende redactie van het grondwetsartikel is te verdedigen.³⁶ Onder vigeur van de L.O.wet-1920 speelde de richting in de planning van scholen ook al een ondergeschikte rol: bij schoolstichting werd bijvoorbeeld niet nagegaan of er andere scholen van dezelfde richting in de omgeving zouden kunnen voorzien in de behoefte aan een school van de gevraagde richting. De richting kon echter wel een ‘positieve’ bijdrage leveren aan de planning door de bepaling dat als de te bekostigen school de enige van die richting in een bepaald gebied zou zijn, ontheffing verleend kon worden van de stichtingsnormen (artikel 73, tweede lid LO-wet). In de nota is een dergelijke bevoordeling van deze scholen echter niet voorzien. Bedacht moet worden dat ook onder vigeur van de L.O.-wet (tot deze werd vervangen door de Wet op het basisonderwijs in 1985) van een volledige overeenstemming tussen de wensen van ouders en het scholenaanbod geen sprake was.

36 Ter vergelijking: ter zake van de Investeringsimpuls bleken verschillende interpretaties mogelijk. De Onderwijsraad was van mening dat co-financiering niet was toegestaan dus verboden op grond van een beperkte uitleg van artikel 77, lid 4, WVO. Daartegenover staat de opvatting dat de wetgever destijds helemaal niet gedacht heeft aan de mogelijkheid van co-financiering en het dus ook niet verboden heeft.

Richtingvrije planning heeft in het licht van maximale uitoefening van vrije schoolkeuze voordelen volgens de opstellers van de nota. In zijn algemeenheid kan daarmee ingestemd worden. Op dit moment is het stichten van een school echter nog maar zelden aan de orde, hooguit in nieuwbouwwijken en/of ter realisering van een school van een 'nieuwe' richting. Het is gezien de demografische ontwikkelingen niet waarschijnlijk dat planning van nieuwe scholen in de toekomst fors zal toenemen in andere dan de genoemde situaties. Wel is denkbaar dat bestaande scholen een deel van hun schoolbevolking op enig moment via de ouderverklaring zien opteren voor een andere school. Dat kan een bedreiging inhouden voor het voortbestaan van de oorspronkelijke school. Een dergelijke 'verschuiving' kan in het licht van schoolkeuzevrijheid alleen maar toegejuicht worden. Wat voor het overige de betekenis kan zijn voor de bestaande situatie is moeilijk in te schatten. De bijna als reclameslogan gepresenteerde zinsnede 'scholen kunnen zonder toetsende tussenkomst van de overheid de kleur aannemen die de voorkeur heeft van de ouders (het zogenoemde 'kleurverschieten'), vereist nog wel meer maatregelen dan overgaan tot richtingvrije planning alleen. In de huidige situatie zou bij een voornemen tot kleurverschieten weliswaar sprake zijn van nieuwe schoolstichting met alle beperkende condities van dien, maar kleurverschieten blijft altijd nog een beslissing die ligt op het terrein waar het schoolbestuur, als drager van de onderwijsvrijheid, bevoegd is. Als aan deze 'oplossing' een wettelijke bevoegdheid tot verandering van de grondslag bij (een meerderheid van) de ouders is gekoppeld, moeten er nog ingrijpende wettelijke maatregelen genomen worden. Het standpunt van het kabinet dat de wetgever als bekostigingsvoorwaarde eisen kan stellen aan de inrichting en de samenstelling van het schoolbestuur verdraagt zich echter naar veler opvatting niet met de vrijheid van richting.³⁷

Als door overwegende invloed van ouders in het schoolbestuur tot verandering van grondslag wordt overgegaan, dan heeft dat moeilijk te overziene - maar op het eerste gezicht zeker geen aangename - consequenties voor het onderwijzend personeel. Ook ouders die bewust gekozen hebben voor de school zoals deze zich bij de aanvang van de schoolcarrière van hun kind presenteerde, kunnen onaangenaam verrast worden wanneer een meerderheid van ouders in het bestuur overgaat tot

³⁷ Het verslag van het algemeen overleg over de beleidsnotitie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25167, nr. 2) bevat diverse opmerkingen die van dit standpunt getuigen.

verandering van de grondslag. Aan de schoolkeuzevrijheid van deze ouders wordt door de 'afgedwongen' kleurverandering van de school dan alsnog afbreuk gedaan. Het systeem van ouderverklaringen heeft in het verleden tot bevredigende resultaten geleid, maar werd slechts gehanteerd in heel specifieke gevallen, namelijk wanneer indirecte meting niet tot een gewenst resultaat zou leiden. Wordt overwogen om in de toekomst uitsluitend te werken met ouderverklaringen dan dienen de bezwaren daartegen als algemeen planningsinstrument goed geïnventariseerd te worden. Een duidelijk bezwaar kwam al aan de orde bij de behandeling van het wetsvoorstel Toerusting en Bereikbaarheid, waar besloten werd juist af te stappen van het systeem van ouderverklaringen omdat een adequate controle daarvan vrijwel onuitvoerbaar werd geacht.³⁸

Het laten vallen van het richtingbegrip bij de vervoerskostenvergoeding benadeelt ouders in hun keuzevrijheid. Dat nieuwe scholen in het voortgezet onderwijs alleen brede scholengemeenschappen mogen zijn, kan in de praktijk een beperking van schoolkeuzevrijheid inhouden maar juridisch valt daar weinig tegen in te brengen (zie par. 9.5).

9.7 Standpuntbepaling

Op basis van het in dit boek beschreven empirisch onderzoek kan de stelling worden betrokken dat de omvang van de discrepantie tussen het scholenaanbod en de voorkeur van ouders voor een school of voor een school met een bepaalde richting beperkt is. Het percentage ouders dat de *school* heeft gekozen die ze het liefste wilden bedraagt in het basisonderwijs 86% en in het voortgezet onderwijs 92%. Het percentage ouders dat de school heeft gekozen met *de richting* van hun voorkeur is nagenoeg gelijk: 85% en respectievelijk 93% (zie hoofdstuk 6). Niettemin is een aanpak die kan leiden tot oplossing van voorkomende problemen nastrevenswaardig. De uitkomsten van het empirisch onderzoek bieden geen aanknopingspunt voor een definitieve keuze voor een van de oplossingsrichtingen: men kan zich op het standpunt stellen dat richting (in de betekenis van godsdienst of levensovertuiging) een belangrijk schoolkeuzemotief is en dan dient er maximale congruentie te bestaan tussen voorkeuren van ouders naar richting en de feitelijke richting van de scholen, óf men stelt vast dat de richtingvoorkeur een ondergeschikte plaats is gaan innemen in het rijtje van schoolkeuzemotieven en dan is streven naar een andersoortige congruentie wenselijk.

Op dit moment is ook niet duidelijk welke koers de overheid wil varen. Enerzijds wordt - bijvoorbeeld in de nota De identiteit van de school in een pluriforme samenleving en de diverse stukken die daarop volgden - beleden dat de discongruentie naar richting

aangepakt moet worden en wordt richtingvrije planning naar voren geschoven als oplossing, terwijl anderzijds de totstandkoming van scholen met een 'nieuwe' richting bemoeilijkt wordt zowel door de hoge stichtingsnormen als door de eisen die aan het begrip richting worden gesteld.

Feitelijk verdwijnt richting nu reeds in het proces van schaalvergroting op grond van economische factoren. Met andere woorden: de toepassing van het stelsel van scholenplanning verwijderd zich steeds verder van het oorspronkelijke vertrekpunt, te weten scholen overeenkomstig de richtingvoorkeur van ouders.

In Nederland is - zo blijkt onder meer uit het empirisch onderzoek in deze studie - voor een groeiend aantal ouders de situatie ontstaan dat gezegd kan worden dat zij als het ware over de kwestie van richtingenvoorkeur zijn heen gegroeid. Ook al is dat het geval, dan is het nog de vraag of dat zonder meer tot consequentie moet hebben dat de wettelijke normen die juist beogen die richtingvoorkeur te beschermen moeten worden afgeschaft of geminimaliseerd, zoals bijvoorbeeld dreigt bij realisering van het regeringsvoornemen met betrekking tot de vervoerskostenvergoeding. Het inwisselen van de norm (dat schoolkeuze op basis van richting wordt beschermd) voor normen die passen op het feitelijk gedrag van veel mensen heeft nogal wat nadelen. Een pragmatisch argument is allereerst dat niet duidelijk is wat precies een hanteerbare basis kan zijn voor de nieuwe normen. Een principiële argument is, dat het gevaar bestaat dat de oorspronkelijke norm geheel wordt losgelaten. Aangezien de oorspronkelijke norm nog steeds de wezenlijke functie van grondrechten realiseert, bescherming bieden aan minderheden, moet hij blijven bestaan als garantie en zeker niet afgeschaft worden.

De stelling dat er duidelijke signalen zijn dat voor de huidige schoolbevolking een eventuele discrepantie tussen grondslag van de school en de 'eigen' grondslag een probleem vormt dient - zoals gezegd - te worden gerelativeerd. Het feitelijke bestaan van schoolkeuzevrijheid biedt daarvoor immers zekere garanties: of men kiest met overtuiging de school van de gewenste richting, of men kiest op grond van andere argumenten en neemt de richting van de school 'op de koop toe'. Niettemin kan zich wel een probleem voordoen als de keuzemogelijkheid voor een bepaalde richting niet gerealiseerd kan worden wegens het ontbreken van de school: voor zover daarvan in concrete gevallen sprake is, kunnen door daarin geïnteresseerden stappen worden gezet om te komen tot eigen schoolstichting. Een dergelijke schoolstichting kan echter in de praktijk op wettelijke problemen stuiten. In nieuwbouwwijken en uitbreidingsplannen hoeft de richting als planningselement geen belemmering te zijn: als aan de hand van prognoses op basis van in de gemeente geldende belangstellingspercentages kan worden aangetoond dat er voldoende belangstelling is voor een school van de bewuste richting. Met andere woorden: als de stichtingsnorm gehaald wordt en in de toekomst gegarandeerd is, kan die school gesticht worden. Moeilijker wordt het als het gaat om het stichten van een school van

een nieuwe richting: het hanteren van het gemeentelijke belangstellingspercentage zal veelal niet voldoende leerlingen opleveren om aan de stichtingsnorm te voldoen. Waar blijkens de jurisprudentie uitgegaan wordt van het belangstellingspercentage binnen de *gehele* gemeente en dus niet van bijvoorbeeld vergelijkbare gemeentedelen of -wijken leidt de aanwezigheid van één school in een veraf gelegen deel van de gemeente tot een relatief gering belangstellingspercentage voor de gehele gemeente.

De mogelijkheid om door middel van een directe meting voldoende aannemelijk te maken dat de school de stichtingsnorm zal halen kan stuiten op praktische en financiële bezwaren.

Bovengenoemde omstandigheden van het moeten halen van de stichtingsnorm, het hanteren van 'ongunstige' belangstellingspercentages en de (financiële) onmogelijkheid tot het laten uitvoeren van directe metingen worden in de huidige situatie vaak nog gecombineerd met kwesties voortvloeiend uit de vraag of er wel sprake is van een afzonderlijke richting. Kortom: het stichten van een school is onder de huidige omstandigheden zeker wanneer het bestaande situaties betreft (geen aanzienlijke toename van leerlingenaantallen zoals bijvoorbeeld wél het geval is in nieuwbouwsituaties) geen sinecure. Richtingvrije planning kan in sommige situaties een oplossing zijn. Bedacht moet worden dat het verdwijnen van richting in de bekostiging niet mag betekenen dat grondslag verdwijnt in de relaties tussen schoolbestuur, leraar en leerling. Een beroep op richting door het schoolbestuur, zoals dat thans in diverse wettelijke regelingen is voorzien, moet gehonoreerd kunnen blijven worden.

Met betrekking tot de vergroting van de invloed van ouders op de grondslag van de school kan worden opgemerkt dat zulks maatschappelijk gezien wenselijk is, maar dat er bezwaren kunnen rijzen vanuit juridisch-dogmatische hoek: de onderwijsvrijheid van artikel 23 Gw en met name de vrijheid van richting moet gesitueerd worden bij de aanbieders van onderwijs. Het bij wet verschaffen van invloed daarop aan ouders past dus niet in het grondwettelijke stamien.³⁹ Verandering van de medezeggenschapsregeling zodanig dat voorzien wordt in een instemmingsbevoegdheid ter zake van verandering van de grondslag van de school, lijkt een veiliger en haalbaarder weg. Het ligt ook meer voor de hand om niet het bestuur (via overwegende invloed van ouders daarin) te verplichten van kleur te

39 Dat sluit echter niet uit dat een dergelijke wet er wel kan komen. Als er een wet komt, is die immers per definitie grondwettig. De WMO is ook een voorbeeld van een wet die invloed van ouders op het beleid van schoolbesturen wettelijk regelt. Overigens is bijvoorbeeld in het p.c.-onderwijs de verenigingsvorm voor het bevoegd gezag juist vanwege de mogelijkheid tot invloed van ouders zeer gebruikelijk en kent het katholiek onderwijs - ook bij het ontbreken van een wettelijke verplichting daartoe - een grote mate van inbreng van ouders in het schoolbestuur.

verschieten, maar die ouders die ontevreden zijn over de grondslag van de school zich te laten organiseren en door middel van ouderverklaringen aan te laten tonen dat er aanleiding is over te gaan tot stichten van een school met een andere grondslag. Dat zou kunnen betekenen dat de school van het bestuur wordt ‘uitgehouden’. De ontwikkeling kan dan in verschillende richtingen gaan: het bestuur kiest eieren voor zijn geld en stemt in met de kleurverandering of het kleurverschieten, óf het bestuur blijft trouw aan het eenmaal gekozen uitgangspunt en aan wellicht een deel van de schoolbevolking.⁴⁰ Indien de afsplitsende groep voldoende groot is om een eigen school te stichten (dat kan alleen wanneer het om een grote school gaat) dan is denkbaar dat die groep binnen de oude school een nieuwe school vormt (de plaatsruimte daarvoor ontstaat immers) dan wel dat (tijdelijk) in andere huisvesting wordt voorzien.

Door op deze wijze niet bij de schoolbesturen maar bij de ouders het initiatief te leggen kunnen scholen herkenbaar blijven als een school van een bepaalde richting. Inmiddels kan het zijn dat de onderwijsaanbieder, het bevoegd gezag, zelf het richtingelement laat vieren: door een ruim toelatings- en benoemingsbeleid kan het richtinggehalte van de school sterk afnemen, zodanig zelfs dat voor ouders/kinderen van een van-huis-uit-andere-of-geen-richting geen enkel bezwaar tegen de oorspronkelijke richting van de school bestaat. In dit geval is *schoolkeuzevrijheid de vrijheid om aan andere motieven dan de grondslag van de school de voorkeur te geven*.

In de tegenovergestelde situatie (het bevoegd gezag maakt veel werk van invulling van de richting) wordt een groep ouders bediend die een dergelijke zware invulling van de richting van de school is toegedaan: zij maken gebruik van schoolkeuzevrijheid om hun kinderen een school te laten bezoeken die in overeenstemming is met hun eigen godsdienst of levensovertuiging. Bij deze ‘uitgesproken’ scholen kunnen er problemen ontstaan voor ouders/kinderen die de richting van de school niet zijn toegedaan. Juridisch-dogmatisch geldt dat als (groepen) ouders zich niet kunnen verenigen met de grondslag van de school zij hun heil zullen moeten zoeken bij een andere (eventueel nog te stichten) school. In deze situatie zou *schoolkeuzevrijheid het tegenwicht moeten kunnen vormen voor de vrijheid van de onderwijsaanbieder*.

Bij alle oplossingselementen die hiervoor aan de orde kwamen is steeds uitgegaan van het bestaan van de geldende (hoge) stichtingsnormen. Geconstateerd werd dat het huidige artikel 23 Gw ‘indirect’ - namelijk via het aanreiken van instrumenten om

40 Het zou ook niet reëel zijn om een schoolbestuur bestaande uit personen die in de regel zonder vergoeding veel tijd en energie steken in het besturen van scholen en staan voor de grondslag van de school, te dwingen hun activiteiten aan te wenden voor een groep mensen die er kennelijk heel anders over denkt.

te komen tot een naar richting pluriform aanbod - voorziet in schoolkeuzevrijheid. De Grondwet zelf geeft geen ondergrens voor schoolstichting noch andere concrete normen. Verlaging van de minimumstichtingsnorm van 200 zou niet - zoals het kabinet thans wèl doet - in alle gevallen buiten beeld moeten blijven als oplossing.

Bij het onderzoeken van de noodzaak of wenselijkheid van het opheffen van belemmeringen voor vrije schoolkeuze dient zich de vraag aan of de huidige Nederlandse situatie met betrekking tot vrije schoolkeuze verschilt van een situatie, die zou ontstaan op basis van de aanwezigheid van een expliciet geformuleerd grondrecht van vrije schoolkeuze. In een natuurrechtelijke benadering zou te verdedigen zijn dat de aanwezigheid van een recht op vrije schoolkeuze zo evident is in de context - als het ware in de coulissen van de Grondwet aanwezig is - dat er een situatie is ontstaan die niet onderdoet voor die, waarin een dergelijk grondrecht expliciet is geformuleerd. Gegeven de positivistische benadering waarvoor in deze studie is gekozen (zie hoofdstuk 2), moest echter op basis van de historische verkenning en de vigerende interpretatie van de Grondwet door de rechter op dit punt, worden vastgesteld dat een grondrecht op vrije schoolkeuze in de Nederlandse situatie niet bestaat. De vraag is vervolgens of het wenselijk is dat een recht op vrije schoolkeuze wèl in de Grondwet opgenomen wordt.⁴¹ De hoofddoelstelling daarvan zou dan zijn vast te leggen dat de burger, c.q. de onderwijsconsument, vrije schoolkeuze heeft, eventueel 'behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet'. Het vrijheidsaspect is hiermee zonder meer gewaarborgd, maar de mogelijke consequenties voor de positie van de schoolbesturen, die als intermediairen zitten tussen de individuele kiezers en het uiteindelijke scholenbestand en die in het huidige systeem de mogelijkheid hebben om leerlingen te weigeren, zijn niet eenvoudig te overzien. De eisen van continuïteit en financiële draagkracht van bijzondere onderwijsinstellingen rechtvaardigen (nog steeds) het neerleggen van bevoegdheden bij schoolbesturen in plaats van het voorrang geven aan individuele kiezers. Om toch een weg te vinden waarlangs schoolkeuzevrijheid meer inhoud kan krijgen lijkt het beter een recht op vrije schoolkeuze in de Grondwet als volgt te formuleren: 'Bevordering van vrije schoolkeuze is voorwerp van zorg van de overheid. De wet

41 Vgl. art. 19, lid 3 Grondwet: 'Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.' Deze bepaling impliceert een verplichting van de overheid om mogelijkheden te scheppen om dit recht te realiseren en houdt dus een sociaal grondrecht in. Tegelijk legt dit artikellid vast dat aan betrokkene geen verplichting kan worden opgelegd en houdt het dus een vrijheidsrecht in. Analogie met vrije schoolkeuze levert enerzijds op dat de overheid keuzemogelijkheden moet scheppen en anderzijds dat op betrokkene geen dwang mag worden uitgeoefend een bepaalde school te kiezen. Wellicht moet gesteld worden dat een dergelijk artikel zelfs het recht inhoudt van betrokkene om helemaal geen keuze te maken. Een botsing met de bepalingen van de Leerplichtwet ligt voor de hand.

stelt regels met betrekking tot realisering van de vrije schoolkeuze'.⁴² Het als klassiek en sociaal grondrecht geformuleerde recht op vrije schoolkeuze strekt er dan toe de voorwaarden te realiseren waaronder een adequate uitoefening van die vrijheid mogelijk wordt. De overheid dient daarbij steeds te zoeken naar een evenwicht tussen haar onderwijsstaak en het recht van ouders met betrekking tot onderwijs van de kinderen: het bepalen van het onderwijsstelsel naar omvang, soort, inhoud en kwaliteit behoort tot de taak van de overheid en dient voor zover mogelijk binnen de sociaal-economische omstandigheden afgestemd te worden op het keuzerecht van ouders. Vooralsnog zijn aan een dergelijk grondrecht geen subjectieve aanspraken te ontleen. Aangezien de wijze waarop vrije schoolkeuze geoperationaliseerd wordt hier cruciaal is, zal door sommigen gewezen worden op de relatief geringe praktische waarde van dat begrip. Het is met de vrijheid van schoolkeuze als met de vrijheid van geweten: het is moeilijk uit te maken of er vrij gekozen wordt of kan worden, welke beweegredenen er zijn en welke consequenties het kiezen heeft.⁴³ Eenzelfde soort bedenking kan in de huidige situatie echter ingebracht worden tegen het baseren van een schoolstichtingsbeleid op het vigerende belangstellingspercentage: het aantal leerlingen dat de feitelijke schoolbevolking uitmaakt is niet per se gelijk aan het aantal leerlingen (of hun ouders) dat vanwege de richting dan wel vanwege het openbare karakter de school heeft gekozen.

Bij toevoeging van een dergelijke tekst aan een overigens ongewijzigd artikel 23 Gw ligt het - gezien de vigerende interpretatie van het begrip richting - voor de hand dat naarmate ouders een meer uitgesproken voorkeur hebben voor een school overeenkomstig hun godsdienst of levensovertuiging, bijvoorbeeld een reformatorische school of een Vrije School, de aandacht van overheid, wetgever en rechter groter zou moeten zijn dan in situaties dat de keuze niet op de eerste plaats wordt ingegeven door richtingargumenten. Opgemerkt moet worden dat het niet zo is dat het - overigens schaarse - aantal gevallen waarin het bijzondere schoolbestuur de toelating van een leerling weigert op grond van argumenten ontleend aan godsdienst of levensbeschouwing, bij het opnemen van een grondrecht zal verdwijnen.⁴⁴

De conclusie kan luiden dat het uitdrukkelijk opnemen van een grondrecht van vrije schoolkeuze een zekere garantie biedt tegen een overheids- en wetgevingsbeleid dat vrije schoolkeuze zou belemmeren of zelfs onmogelijk zou maken. Door het (nog

42 Vgl. het betoog van P.W.C. Akkermans in zijn artikel 'Recht op het Nederlands in de Grondwet', in: *Staatscourant* 10, 15 januari 1993, p. 2.

43 Vgl. de dissertatie van B.P. Vermeulen, *De vrijheid van geweten een fundamenteel rechtsprobleem*. Gouda Quint Arnhem, 1989. De neiging bestaat om alleen met dit begrip te werken voor zover de consequenties van dat geweten zichtbaar worden.

44 In België - waar discrepantieproblematiek nauwelijks aan de orde is - is schoolkeuzevrijheid expliciet in de Grondwet neergelegd. Daar blijkt overigens evenzeer van de mogelijkheid van een bijzonder schoolbestuur om leerlingen te weigeren op gronden ontleend aan godsdienst of levensovertuiging.

steeds) ontbreken van concrete normen kan het grondrecht niet meer dan een leidraad zijn, onderworpen aan de politieke interpretatie door de wetgever. Als een dergelijk grondrecht wel zou bestaan dan is het echter zeer wel denkbaar dat onderdelen van het huidige beleid inzake schoolstichting die globale toets niet zouden doorstaan: bevordering van schoolkeuzevrijheid is niet evident in het huidige beleid.

Tenslotte

Aan het eind van de twintigste eeuw zijn we aanbeland bij een onderwijssysteem dat sporen vertoont van erosie: de richting die in 1917 zo belangrijk was bij schoolstichting lijkt gemakkelijk overboord gezet te kunnen gaan worden. De 'nieuwe richtingen' en enkele kleine confessionele richtingen sporen niet met deze ontwikkeling.

Schoolkeuzevrijheid en alle domeinen waarop deze vrijheid tot uitdrukking komt, stichting en opheffing van scholen, toelatingsbeleid van scholen en vervoerskostenregelingen, vormen inmiddels wel een gigantisch juridisch vraagstuk. De gevonden juridische normativiteit kon in deze studie worden gespiegeld aan empirische bevindingen. Op het niveau van de ouders speelt alleen de kwestie of zij er ten behoeve van de schoolkeuze van hun kinderen mee uit de voeten kunnen. Het geconstateerde feit dat zij weinig problemen ervaren op het onderzochte terrein, betekent echter niet dat niet omgekeken hoeft te worden naar het juridisch kader. De ontwikkelingen op het terrein van de kwaliteitsbeoordeling van scholen zullen steeds meer effect gaan sorteren op de feitelijke schoolkeuze en kunnen problematische consequenties hebben in de vorm van een nieuwe tweedeling in het onderwijs. In het licht van de ideologie van gelijke kansen voor iedereen heeft de overheid ook hier een taak. Het zal bij schoolkeuzevrijheid altijd gaan om een compromis tussen de taakopvatting van de overheid en de rechten van de onderwijsgebruiker. Daarbij is een belangrijke plaats ingeruimd voor het bevoegd gezag. De accentuering van de ene of de andere kant binnen het hiervoor als compromis aangeduide evenwicht is afhankelijk van de plaats, de tijd en de sociaal-economische omstandigheden. Ontwikkelingen op dat terrein zullen consequenties hebben voor de schoolkeuzevrijheid. Leerlingen en hun ouders eisen thans terecht ruimere aandacht op voor hun positie.

De tijd om de huidige tweedeling in openbaar en bijzonder onderwijs los te laten is zeker niet angebroken. De omvang van de problematiek rechtvaardigt geen radicale trendbreuk in het systeem en is ook geen reden om - zoals enkele Kamerleden dat bij behandeling van de aanpassingsproblematiek uitdrukten - 'de hele zaak overhoop te halen'. Het is duidelijk dat er differentiatie naar richting moet blijven. Er zou wel meer dynamiek in het systeem gebracht moeten worden, bijvoorbeeld door scholen te

faciliteren die bereid zijn te checken of de grondslag van hun school spoort met de wensen van ouders van kinderen die naar de desbetreffende school gaan. Scholen die kunnen aantonen dat zij een dergelijke ‘match’ gerealiseerd hebben, zouden daarvoor een premie kunnen ontvangen.

Het streven naar een andere dan op richting gebaseerd ‘match’ tussen school en ouders kan plaatsvinden buiten de kaders van schoolkeuzevrijheid. Het gaat dan immers om situaties die ontstaan nadat ouders hun schoolkeuze bepaald hebben. Een zekere consistentie in het schoolbeleid voorkomt dat ouders in de loop van de schoolloopbaan van hun kind geconfronteerd worden met door hen niet gewenste veranderingen. Duidelijkheid bij de aanmelding over de grondslag en het onderwijsbeleid van de school is daarom een eerste vereiste.

De interne tegenstrijdigheden (afname van richting als keuzemotief versus de wens tot stichting van scholen van een bepaalde richting) maken een definitieve eenvormige oplossing onmogelijk.

Het beleid van de overheid zou zich in grote lijnen kunnen beperken tot handhaving van de status quo met als belangrijke vernieuwingsdoelstelling dat er speciale aandacht wordt gericht op groepen ouders/leerlingen die momenteel problemen ervaren bij het kiezen van een school met de richting van hun voorkeur. Het honoreren van een uitdrukkelijk aangetoonde voorkeur voor een school van een bepaalde richting, bijvoorbeeld aan de hand van een directe meting, is daarbij een eerste voorwaarde.

Résumé

Les parents ont le droit de chercher eux-mêmes une école appropriée à leurs enfants. Le choix scolaire est un choix libre, qui dans la pratique cependant est limité par des circonstances comme la proximité d'écoles appropriées, les normes d'admission et la réglementation du remboursement des frais de transport. Les arguments des parents pour choisir telle ou telle école peuvent varier considérablement. Il se trouve que dans ce choix trois considérations jouent un rôle: la dénomination, c'est-à-dire les principes religieux ou philosophiques, l'accessibilité et la qualité. Ces dernières années des recherches montrent que la qualité est le motif principal.

Cette étude vise à éclaircir le sens juridique et social du libre choix scolaire. Le livre se compose de deux parties: une partie juridique et une partie empirique. L'idée qui s'enracine de plus en plus souvent, à savoir que cette liberté est entravée du fait que la disponibilité des écoles ne correspond pas toujours à la préférence des parents a été examinée.

Lorsque, dans la Constitution de 1917, les écoles privées étaient financées de la même façon que les écoles publiques les dernières entraves pour fonder et maintenir des écoles d'une dénomination particulière ont été enlevées. A partir de ce moment-là les autorités compétentes avaient le droit de fonder une école de la dénomination voulue et par la suite cette école était fréquentée par des élèves ayant cette même dénomination: il y avait une grande concordance, sinon une concordance totale, entre les principes de l'école et celles des élèves fréquentant cette école.

En 1998 il se trouve qu'il n'est plus toujours question d'une aussi grande concordance: les écoles catholiques et les écoles protestantes sont fréquentées par un nombre croissant d'élèves adoptant une autre religion ou ayant d'autres principes philosophiques ou n'en ayant pas. Il est question de 'délayage' des principes religieux de l'école.

Il se trouve que le choix des parents n'est pas toujours guidé par des arguments d'ordre religieux ou philosophique. D'autre part on constate que parmi le nombre restreint des écoles qui sont fondées actuellement une grande partie justement se base sur des principes religieux et attire des élèves adoptant ces mêmes principes, à savoir les écoles musulmanes, hindoues et évangéliques.

Dans ce livre intitulé 'Liberté de choix scolaire; changements de sens et de portée' il a été examiné le sens du libre choix scolaire dans une époque où d'une part pour beaucoup d'écoles privées traditionnelles le sens de la dénomination est en train de se délayer et où d'autre part il se renforce quand il s'agit de dénominations 'nouvelles' et strictement religieux.

L'encadrement et une définition provisoire constituent le début de ce livre: le droit du libre choix scolaire est le droit des parents de pouvoir inscrire leurs enfants en âge

scolaire dans l'école choisie par eux et de les faire fréquenter effectivement cette école sans influence prépondérante de l'Etat. Dans cette définition l'aspect de la liberté et l'aspect social ont été distingués. L'absence d'influence sur ce choix de la part de l'Etat et la liberté de fonder des écoles sont comprises dans ce premier aspect, la disponibilité et l'accessibilité des écoles, rendues possibles entre autres par le droit de subvention par l'Etat, sont comprises dans le deuxième aspect.

La question principale dans la partie juridique de cette étude était de savoir si la Constitution, quelque traité international et/ou le législateur national pourvoient à un droit de libre choix scolaire. Cette étude concerne la situation dans l'enseignement primaire et s'étend jusqu'à la première phase de l'enseignement secondaire.

En vue de déterminer l'existence et l'ampleur du droit du libre choix scolaire il a été examiné en premier lieu si l'art. 23 de la Constitution, l'article qui parle de la liberté d'enseignement, contient un droit pareil. La liberté d'enseignement telle qu'elle a été définie pour la première fois dans la Constitution de 1848 concernait surtout la liberté d'enseigner. Le dessein de l'article constitutionnel en question était que les parents, en fondant des écoles dont la dénomination pouvait varier, avaient la possibilité de faire un choix 'correspondant à leurs principes d'éducation'. La liberté d'enseigner, définie dans l'art. 23, alinea 2 Gw ne vise aucun autre but que de donner aux parents la possibilité de faire un choix en harmonie avec leurs idées concernant l'éducation de leurs enfants. Pour des raisons historiques la définition a été limitée au choix scolaire lié à la religion ou à des principes philosophiques.

La conclusion a été tirée que l'art. 23 de la Constitution pourvoit au libre choix scolaire dans ce sens que l'Etat ne se mêle pas directement du choix parental. En outre la protection de cette liberté réside dans le droit qu'ont les parents de fonder une école privée ou publique.

La Constitution garantit l'existence des écoles publiques. Grâce aux libertés définies dans l'art. 23 concernant la fondation, la dénomination et l'organisation il y a la possibilité de fonder des écoles privées. Avec l'équivalence financière ces libertés constituent la *conditio sine qua non* pour un ensemble pluriforme d'écoles et par conséquent pour le libre choix scolaire. Ce choix conçu comme un droit individuel d'enseignement correspondant à la dénomination préférée et financée par l'Etat, n'a pas été défini dans l'art. 23 de la Constitution ni dans des traités internationaux: ceux-ci ne pourvoient pas à un droit constitutionnel du libre choix scolaire. Ceci a été confirmé dans l'arrêt Maimonides, arrêt important dans le cadre du libre choix scolaire. Néanmoins il se trouve que la possibilité qu'ont les parents et les élèves de choisir une école correspondant à la dénomination voulue est un acquis dont le législateur national tient sérieusement compte. La réglementation concernant la fondation et la maintenance des écoles garantit en effet une certaine variation. Le législateur prescrit les normes numériques pour la fondation et la fermeture des écoles. Un rajustement plus fort des normes de fondation et de fermeture pourrait nuire au libre choix scolaire. Il s'agit d'une estimation de la part du législateur des

normes numériques qui entraînent ce risque et de la question de savoir jusqu'où l'Etat doit aller dans la protection des écoles numériquement petites. Le fait que ni la Constitution ni les traités peuvent être utilisés pour évaluer concrètement le niveau des normes de fondation et de fermeture a été constaté.

Dans un certain nombre de cas la législation nationale qui détermine l'ampleur du libre choix scolaire va au-delà des exigences définies dans la Constitution et les traités internationaux. On peut constater ce fait en examinant par exemple la disposition légale qui permet aux parents de se faire rembourser les frais qu'ils font pour faire fréquenter leurs enfants une école de leur dénomination préférée, avec cependant la restriction que cette disposition s'applique uniquement au choix basé sur des arguments d'ordre religieux ou philosophiques et par conséquent le remboursement dans le cas d'un choix fait pour des raisons de qualité ou d'une préférence pour une certaine approche pédagogique ou didactique est exclu.

Tous les enfants, sans distinction de principes religieux ou philosophiques ont accès aux écoles publiques. Néanmoins celles-ci ont le droit de refuser des élèves pour un certain nombre (limité) de raisons, par exemple parce que l'école est complète et que des considérations d'ordre pédagogique ne permettent pas la croissance de l'école. Les conseils de gestion des écoles privées ont la possibilité, en se basant sur la liberté d'organisation, de mener leur propre politique d'admission en négligeant les choix individuels des parents. Cependant, un certain respect du libre choix scolaire ressort par exemple de la réglementation concernant l'obligation qu'ont les écoles d'informer les parents sur la contribution financière et la participation au conseil d'administration. En outre, dans le cas de non-admission les parents peuvent faire appel à la protection garantie par la loi. Comme la compétence de mener une politique d'admission est plus limitée pour les conseils de gestion d'écoles publiques que pour ceux d'écoles privées, les possibilités de choisir sont un peu plus grandes dans l'enseignement public que dans l'enseignement privé.

Dans la partie empirique de cette étude les questions suivantes ont été examinées: premièrement dans quelle mesure et de quelle manière est-ce que la réglementation et la législation rendent possible dans la pratique le libre choix scolaire, deuxièmement si les parents connaissent leurs droits et finalement dans quelle mesure les parents reconnaissent la réglementation concernant l'ensemble actuel des écoles, la politique d'admission menée par le conseil de gestion et les dispositions de transport.

Pour répondre à ces questions une enquête a été menée auprès de 1000 parents qui, au moment de l'enquête, avaient eu affaire très récemment au choix scolaire.

Pour ce qui est de la réalisation du choix scolaire les résultats étaient les suivants: la plupart des parents a pu choisir l'école de leur dénomination préférée: 85% dans l'enseignement primaire et 92% dans l'enseignement secondaire.

La réalisation de la dénomination préférée est gênée au plus fort par des facteurs de distance.

En général la connaissance des parents au sujet du libre choix scolaire n'est pas très grande. La conclusion qu'une plus grande connaissance des réglementations et faits se rapportant à ce choix n'entraîne pas un choix correspondant davantage aux désirs des parents, est justifiée.

Les conceptions des parents sont comme suit: ils ont des idées peu prononcées sur la fondation et la fermeture des écoles. En majorité ils sont d'accord sur le fait que les 'communautés d'écoles' augmentent la possibilité de suivre un enseignement approprié. Les parents trouvent toujours que la dénomination de l'école est importante: la moitié est d'avis que les principes religieux et philosophiques comme base de fondation scolaire doivent être maintenus et ceci vaut aussi bien pour l'enseignement primaire que pour l'enseignement secondaire. Une large majorité se déclare être pour l'intégration de l'approche pédagogique et didactique dans la dénomination au cas de la fondation d'une école. Pour l'enseignement primaire la moitié des parents estime que chaque commune ou chaque quartier doit disposer d'écoles primaires qui couvrent le plus de dénominations possibles; pour l'enseignement secondaire les deux tiers des parents trouvent que ceci doit être le cas par région.

Presque la moitié des parents trouve que la norme de fermeture pour les écoles primaires d'une 'petite dénomination', pour la dernière école d'une dénomination ou pour la dernière école du village ou du quartier doit être moins stricte que pour une école d'une 'grande dénomination'. Seulement un sur cinq parents dans l'enseignement secondaire estime que dans le cas d'un changement concernant leur préférence de dénomination il faudrait adapter la dénomination à ce changement. Ces idées, en combinaison avec leurs conceptions au sujet des normes numériques qui devraient s'appliquer pour la fondation et la fermeture d'une école, font que la légitimation subjective de l'ensemble actuel des écoles n'est pas très grande.

Les parents ont des idées plus marquées sur l'admission et le refus des élèves. Les trois quarts environ estiment que les écoles sont libres de demander une contribution financière aux parents; si par la suite les parents refusent de la payer cela ne devrait pas mener à la non-admission. Plus de deux tiers des parents d'élèves dans l'enseignement primaire est d'avis que les écoles primaires doivent admettre tous les élèves qui demandent leur admission; aussi près des trois quarts n'adoptent pas l'idée que les écoles privées ont le droit de refuser des élèves ayant des convictions religieuses ou philosophiques différentes de celles de l'école en question. Les parents d'élèves fréquentant l'enseignement secondaire adoptent grosso modo ces mêmes points de vue.

En ce qui concerne la composition du conseil de gestion et du conseil d'administration les parents ont les idées les plus nettes: les deux conseils doivent être le reflet des élèves fréquentant l'école et en principe tous les parents doivent avoir la possibilité de se présenter pour la participation au conseil d'administration.

La plupart des parents est également pour une réglementation adéquate des frais de transport.

La majorité trouve que si les parents désirent une école qui comporte des frais de transport élevés c'est aux parents de payer ces frais.

Dans le chapitre final les résultats juridiques et empiriques ont été réunis et il a été examiné dans quelle mesure le statut légal du libre choix scolaire correspond à la pratique quotidienne et à la désirabilité. Quand, en 1917 la lutte scolaire se terminait, le principe était que la pluriformité pour les dénominations devait être facilitée, ceci dans le but de donner libre choix aux parents. Depuis il s'est produit des changements dans la société - dans le domaine économique, multiculturel, mais également en ce qui concerne le décompartimentage et l'émancipation des citoyens - qui font qu'il est nécessaire d'examiner si la législation, la réglementation et la politique correspondent encore suffisamment à l'intention initiale ou, au contraire, si cela n'est pas (plus) désirable, ce qui aurait pour conséquence de changer de cap. Dans l'enseignement le compartimentage se maintient plus longtemps que dans d'autres secteurs. Ces dernières années le pourcentage d'écoles privées comparé à l'ensemble des écoles est resté à peu près au même niveau. Néanmoins il est évident que, quand il s'agit de la correspondance entre religion et choix scolaire, dans l'enseignement aussi des changements se produisent.

L'Etat vise l'efficacité et surveille les dépenses. Dans le passé les normes numériques en vigueur pour la fondation et le financement d'une école étaient telles qu'il était possible de fonder de nombreuses écoles, parfois très petites. A présent l'Etat a mis la barre si haute qu'il est presque impossible de fonder de nouvelles écoles. Par suite de développements cités ci-dessus et par le processus d'une concentration jouant depuis des années, la disponibilité réelle des écoles ne correspond pas dans tous les cas aux préférences des parents.

L'Etat a commencé une révision des lois: sous le titre 'Adaptation de l'ensemble des écoles' on prépare des mesures ayant pour but de faire correspondre les principes des écoles actuelles aux principes des parents. Les propositions sont d'arriver à une planification sans que la dénomination joue un rôle (avec la possibilité de changer de dénomination) et de donner une base légale plus large à l'influence des parents au moyen d'une participation au conseil de gestion ou au conseil d'administration. Le point de départ est que la situation actuelle est inacceptable. L'Etat se laisse guider par des constatations générales telles que le décompartimentage, une pluriformité et une ethnicité augmentées, mais aussi le fait qu'il y a des élèves fréquentant une école privée qui ne correspond pas à leurs principes et la naissance d'autres arguments de choix que celui de la dénomination. Dans la situation actuelle un élargissement de la notion de dénomination n'est pas désirable: la multitude de principes pédagogiques et didactiques et la possibilité que ces principes sont joints à des principes religieux ou

philosophiques font que la dénomination élargie de cette façon est un obstacle dans une planification scolaire réaliste.

La 'liberté de conscience' s'oppose à une solution allant vers un raffinement du système au moyen d'un rajustement de la dénomination. C'est pour cette raison que l'Etat opte pour un changement du système en supprimant la prépondérance de la dénomination. Dans la planification des écoles cette suppression ne vise pas uniquement la fondation d'écoles ayant des principes religieux ou philosophiques, mais aussi la fondation d'écoles se basant sur des principes pédagogiques. Grâce à cela une liberté maximale existe pour tout ce qui se rapporte à l'identité de l'école et différentes dénominations peuvent avoir leur place dans une même école. Les pronostics relativement au nombre d'élèves sont basés sur les déclarations des parents et non sur les relations déjà existantes. Juridiquement l'abandon de la notion de dénomination est possible, mais est ce que cela est désirable? L'enquête empirique montre que l'ampleur de la disparité entre la disponibilité des écoles et les préférences des parents n'est pas très grande. Dans ce cadre le libre choix scolaire également présente certaines garanties: ou bien on choisit par conviction l'école de la dénomination préférée ou bien on fait un choix basé sur d'autres arguments et on prend la dénomination de l'école par surcroît.

Si, pour un nombre croissant de parents la dénomination de l'école a perdu de son importance, cela ne mène pas nécessairement à la suppression ou à la minimalisation des normes légales, celles-ci visant justement à protéger la préférence pour une certaine dénomination. L'abandon de la norme en vigueur (c'est-à-dire le fait que le choix scolaire à base de la dénomination est protégé) au profit des normes qui conviennent au comportement concret de beaucoup de gens présente un certain nombre de désavantages: tout d'abord il n'est pas clair quelle pourrait être la base opérationnelle pour les nouvelles normes et on risque également d'abandonner complètement la première norme. Comme celle-ci réalise toujours la fonction essentielle des droits constitutionnels, à savoir la protection des minorités, elle doit subsister en tant que garantie et il ne faut certainement pas la supprimer. L'incorporation explicite du droit du libre choix scolaire dans la Constitution fournirait même une garantie supplémentaire d'une politique gouvernementale concernant une législation qui gênerait le libre choix scolaire. Pour résoudre ce problème une baisse de la norme minimale de fondation de 200 (élèves) devrait faire l'objet d'une discussion.

Dans la question du libre choix scolaire il s'agira toujours d'un compromis entre la conception qu'a l'Etat de ses tâches et les droits de ceux qui profitent de l'enseignement.

Dans tout cela une place importante a été donnée aux autorités compétentes en tant que détenteur de la liberté de dénomination et d'organisation. L'accentuation d'un des aspects dans cet équilibre dépend du lieu, de l'époque et des circonstances sociales et économiques. Aujourd'hui les élèves et les parents exigent à raison une plus

grande attention pour leur situation. L'époque pour abandonner le dualisme actuel entre l'enseignement public et privé n'est certainement pas encore venue. L'ampleur des problèmes ne justifie pas de rupture radicale du système. Il est clair que la différenciation selon la dénomination ne doit pas disparaître. Cependant, on pourrait rendre le système plus dynamique, par exemple en donnant davantage de moyens aux écoles qui sont prêtes à vérifier si leurs principes correspondent aux préférences des parents dont les enfants fréquentent l'école en question. On pourrait envisager de donner une prime aux écoles qui peuvent démontrer avoir réalisé une telle congruence.

Les efforts pour réaliser une congruence basée sur d'autres critères que ceux de la dénomination peuvent se faire hors des cadres du libre choix scolaire, puisqu'il s'agit de situations qui naissent après le moment où les parents ont choisi l'école de leur préférence. Une certaine consistance dans la politique scolaire évite la possibilité que les parents, au cours de la scolarité de leur enfant, sont confrontés à des changements qu'ils n'ont pas désirés. C'est pour cette raison qu'il faut éviter au moment de l'inscription tous les malentendus concernant non seulement les principes religieux et philosophiques, mais aussi les principes au sujet de la pédagogie et de la didactique.

Les contradictions internes (délayage de dénomination comme argument de choix face au désir de fonder des écoles d'une certaine dénomination) rendent une solution définitive et uniforme impossible. La politique de l'Etat pourrait se limiter globalement au maintien du statu quo, en y joignant cependant l'intention d'innovation particulière qui consiste à donner une attention spéciale aux (groupes de) parents et élèves qui, à l'heure actuelle, éprouvent des problèmes quand il s'agit de trouver l'école de leur dénomination préférée. Donner suite à une préférence très nette pour une école d'une certaine dénomination, par exemple au moyen d'une enquête directe, est primordial dans cette situation.

Geraadpleegde literatuur

- Advies van de commissie Scholenbestand en maatschappelijke pluriformiteit* (1994). NKS en NPC.
- Akkermans, P.W.C. (1980). *Onderwijs als constitutioneel probleem*. Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom.
- Akkermans, P.W.C. (1983). *Vrijheid van richting: een interpretatie*. Preadvies voor de Vereniging voor Onderwijsrecht. Koninklijke Vermande.
- Akkermans, P.W.C. en A.K. Koekkoek (1992). *De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*. Tweede druk. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Akkermans, P.W.C. (1988). Ouders als dragers van de vrijheid van onderwijs. In *Verlangd onderwijs en scholenplanning*. Onderwijsrecht 6. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Akkermans, P.W.C. en A. Koekkoek (1992). *De Grondwet: een artikelsgewijs commentaar*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Akkermans, P.W.C., (1993). Recht op het Nederlands in de Grondwet. *Staatscourant* 10, 15 januari 1993, p. 2.
- Akkermans, P.W.C. (1995). Het 'geloof' van de Bataafse wetgever. *NTOR* 3.
- Ars Aequi Libri (1979). *Rechten van de Mens*. Deel 3. Utrecht: Ars Aequi.
- Begheyn, J.Th. (1986). 'De middenschool als constitutionele kwestie'. *NJB* 31 mei 1986 afl. 22, p. 665 -670.
- Blank et al. (1990). *School en Schaal*. Den Haag: SCP Rijswijk.
- Boef-Van der Meulen, S. (1985). *Schoolkeuzemotieven en meningen over onderwijs*. Reeks Stukwerk nr.7. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boef-Van der Meulen, S. (1985). Ouders en het openbaar onderwijs. In *Opstellen over openbaar onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Boef-van der Meulen, S. en J.A. van Kemenade (1986). Onderwijs en levensbeschouwing, in: *Onderwijs: Bestel en beleid 2. Onderwijs en samenleving A*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 233-287.
- Boef-Van der Meulen, S. en L.J. Herweijer (1992). *Schoolkeuze en scholenplanning in het basisonderwijs*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Boef-Van der Meulen, S. e.a. (1995). *Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Burkens, M.C.B. (1987), Vrijheid van onderwijs als sociaal grondrecht. In *Vrijheid van onderwijs: nu en morgen*. Verslag van een studiedag van de Onderwijsraad op 3 juni 1986 ter gelegenheid van het afscheid van prof.dr. I.A. Diepenhorst als algemeen voorzitter van de Onderwijsraad. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Burkens, M.C., H. Kummeling, B. Vermeulen en R. Widdershoven (1997). *Beginnelen van de democratische rechtsstaat*. Vierde druk. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

- Centrale Financiën Instellingen (1994). *Verdeling naar richting in het basisonderwijs*. Den Haag: Cfi.
- Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (1993). *Waarden en normen in het christelijk onderwijs; schoolkeuzemotieven van ouders voor een christelijke school*.
- Cohen, M.J. (1983). Bezuinigingen en het recht op onderwijs. *NJCM-Bulletin* 1983, p. 379-386.
- Commissie Aanpassing Scholenbestand (1994). *De school voor de samenleving. Vernieuwingen in de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en scholenbestand basisonderwijs*. Nijmegen: Commissie Aanpassing Scholenbestand ITS en CAS & SCO-Kohnstamm-instituut.
- Coomans, F. (1990). Grondrechtverdragen en het recht op onderwijs. *NTOR-special/Jaarboek Onderwijsrecht 1990*, p. 17-21.
- Coomans, A.P.M. (1992). *De internationale bescherming van het recht op onderwijs* (Diss. Maastricht). Leiden: Stichting NJCM Boekerij.
- Craven, M. (1995). *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Crijns, F.C.L.M. (1989). EG-recht en onderwijs. *NTOR-special 1989*.
- Dekker, N.P. (1992). Stichtingsmoratorium basisonderwijs. *School en wet*. jrg. 37/72, nr. 5.
- Dijk, P. van en G.J.H. van Hoof (1990). *De Europese conventie in theorie en praktijk*, Derde druk, Rechten van de mens 2. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Dijkstra, A.B., J. Dronkers, R. Hofman (red) (1997). *Verzuiling in het onderwijs; Actuele verklaringen en analyse*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Donner, J. (1978). *De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Dors, H.G. (1992). Desegregatie in het onderwijs en de vrijheid van schoolkeuze. *NTOR* 2, juli 1992, p. 41-53.
- Drop, H. (1985). *Algemene inleiding onderwijsrecht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Duijvendijk-Brand, J. van en S.F.M. Wortmann (1995). *Compendium van het personen- en familierecht*. 6e herziene druk. Deventer: Kluwer.
- Esch, W. van, M. Laemers en G. Vrieze (1992). *Benutting van de vrijheid van inrichting door scholen*. Nijmegen: ITS.

- Esch, W. van en M. Laemers (1992). *Zorg voor voldoende openbaar onderwijs; een onderzoek naar de wijze waarop rijk, provincie en gemeente omgaan met de grondwettelijke opdracht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger B.V.
- Genemans, L. en M. Laemers (1992). *De gevolgen van de gedecentraliseerde regeling voor het leerlingenvervoer in het (voortgezet) speciaal onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Gerritse, R.M. (1991). Juridische aspecten van gemeentelijk spreidingsbeleid. *NTOR* 1991, p. 105 - 123.
- Hentzen, C. (1920). *De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. deel I; De vestiging van het Staatsmonopolie 1795-1813*. Den Bosch: Malmberg.
- Hentzen, C. (1925). *De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. De financiële gelijkstelling 1913-1920*. Den Haag: R.K. Centraal Bureau voor Onderwijs en Opvoeding.
- Heringa, A.W. (1989). *Sociale grondrechten, hun plaats in de gereedheidskist van de rechter* (diss.). 's-Gravenhage.
- Hermans, H.L.C. (1990). De Hoge Raad en het onderwijsrecht. In *Recht doen door wetgeving; opstellen over wetgevingsvraagstukken aangeboden aan mr. E.M.H. Hirsch Ballin*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Hermans, H.L.C. en R. Verstegen (1991). Het constitutionele onderwijsrecht in België en Nederland; een aanzet tot vergelijking. In *Onderwijsrecht 8*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Hermans, H.L.C., H.A.M. Backx, W.E. Pors (1993). *Hoofdlijnen Onderwijsrecht*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Inspectie van het onderwijs (1998). *Onderwijsverslag 1997*. Den Haag: Sdu.
- Johnson, D. (1990). *Parental choice in education*. Londen: Unwin Hyman.
- Kessel, N. van (1983). *Wensen omtrent scholen en de onderwijsplanning*. Nijmegen: ITS.
- Kessel, N. van, en M. Kral (1992). *Trouw en ontrouw bij schoolkeuze. De richtingentrouw bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Kessel, N. van (1995). *Verlangd basisonderwijs in de gemeente 's-Gravenhage*. Nijmegen: ITS.
- Kessel, N. (1995). Met ouders aan de rol. In *Zeggenschap in het onderwijs*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Kokkini-Iatridou, D. e.a. (1988). *Een inleiding tot het rechtsvergelijkende onderzoek*. Deventer: Kluwer.
- Kortmann, C.A.J.M. (1983). *De grondwetsherziening 1983*. Deventer: Kluwer.
- Laemers, M. (1993). *De juridische status van vrije schoolkeuze*. Nijmegen: ITS.
- Laemers, M. (1995). *Ouders en schoolkeuze*. Nijmegen: ITS.
- Laemers, M. (1995). Ouders en schoolkeuzevrijheid. *NTOR* 4-1995, p. 179-193.
- Laemers, M., B. Vermeulen e.a. (1998). Handhaving van de Leerplichtwet 1969. In *Handhaven op niveau*, Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Leenknecht, G.J. (1997). *Vrijheid van onderwijs in vijf Europese landen; een rechtsvergelijkend onderzoek naar de gemeenschappelijke rechtsbeginselen op het gebied van onderwijs in België, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Nederland*, diss. Schoordijk Instituut, Centrum voor wetgevingsvraagstukken. Deventer: Tjeenk Willink.
- Leune, J.M.G. (1994). Bedreigingen van de onderwijsvrijheid in Nederland anno 1994. *School* 1994 jrg. 22, nr. 6, p. 20-27.
- Luytgaarden, H.J.L.M. van de (1988). Vrije keuze van onderwijs. *TvO* 1988, p. 333 - 335.
- Meer, F. van der (1985). De gemeente en openbaar onderwijs. In *Opstellen over openbaar onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Mentink, D. en Akkermans, P.W.C. (1986). *Deugdelijk onderwijsbeleid. Een verkenning naar juridisch-bestuurlijke problemen op het terrein van onderwijsbeleid*. Den Haag: SVO.
- Mentink, D. (1989). *Een aanvulling op en uitwerking van de SVO-programmeringsstudie 'Deugdelijk Onderwijsbeleid'*. Den Haag: SVO.
- Mentink, D. (1996). *Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Mentink, D. (1998). *Het bijzondere van het onderwijsrecht*. Utrecht: APS.
- Meuwissen, D.H.M. (1984). *Grondrechten*. Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Meijers, H. en A. Nollkaemper (1997). De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bevat thans bindend verdragsrecht. *Nederlands Juristenblad*. Aflevering 25, 20 juni 1997.
- Neerhof, A.R. en M. Herweijer (1991). Raadsels van rechters voor bestuurders. *Bestuurswetenschappen* 1991, nr. 3 (Jurisprudentienummer), p. 151-160.
- Net, B.J. van der (1983). Vrijheid van richting in de huidige rechtspraktijk: oud nieuws of nieuw perspectief? In *Onderwijsrecht 1*, Koninklijke Vermande.
- Nowak, M. (1988). *CCPR-Kommentar zum UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und zum Fakultativprotokoll*. Kehl am Rhein - Straßburg - Arlington: N.P. Engel Verlag.

- Centre pour la Recherche en l'Innovation dans l'Enseignement (1993). *Regards sur l'éducation/Les indicateurs de l' OCDE (Education at a Glance/OECD Indicators)*. Paris: OECD OCDE.
- OCenW (1998). *OCenW in kerncijfers 1998*. Publicatie van het ministerie van OCenW.
- OESO-rapport (1994). *Schools: a matter of choice*. Parijs: CERI, OESO.
- Ojen, Q. van, M. Vermeulen, P. Karstanje en A. van Wieringen (1990). *Gemeentelijk beleid voor het leerlingenvervoer*. Amsterdam: SCO.
- Onderwijsraad (1996). *Advies 'Richtingvrij en richtingbepalend'*. No.1. Den Haag: Onderwijsraad.
- Operatie schaalvergroting; Gezamenlijke conclusies uit overleg rond nota 'Toerusting en bereikbaarheid' (1991, 5 juni). *Uitleg* nr. 14, p. 14-21.
- O en W (1991). *Toerusting en bereikbaarheid van basisscholen. Naar een evenwichtiger verdeling van middelen in een goed gespreid basisonderwijs*. Beleidsstandpunt van de staatssecretaris van O en W naar aanleiding van het rapport 'Schaal en kwaliteit in het basisonderwijs'. Publicatie van het ministerie van O en W.
- Partij van de Arbeid (1992). *Autonomievergroting in het primair en voortgezet onderwijs; een nota over de mogelijkheden tot autonomievergroting voor scholen, en meer beleidsruimte voor de lokale overheid*. Den Haag: PvdA.
- Prognosecommissie voortgezet onderwijs (1993). *Verdeling naar richting in het Basisonderwijs*. Zoetermeer: Centrale Financiën Instellingen.
- Postma, A. (1988). *De vrijheid van onderwijs bedreigd?* Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in het onderwijsrecht, vanwege de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Deventer: Kluwer.
- Postma, A. (1995). *Handboek van het Nederlandse onderwijsrecht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Postma, A. (1996). Report from the Netherlands. *NTOR-special 1996*.
- Pot, van der-Donner bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede, G.J.M. van Wissen (1995). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Dertiende druk. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Pouwels, J. en P. Jungbluth (red.) (1991). *Scholen toetsen op kwaliteit; Studie ten behoeve van het WRR-advies inzake de onderwijsverzorging*. Nijmegen: ITS.
- Rijnbende (red.), R.J. (1992). *Een onderwijsbestel met toekomst; 75 Jaar Onderwijspacificatie*. Voorburg: Nederlands Protestants Christelijke Schoolraad.

- Seashore Louis, K. en B. van Velzen (1991). Vrijheid van onderwijs in de V.S. en Nederland. *School* 6, juni 1991.
- Sietaram, K. (1992). De onderwijspacificatie in de multi-etnische en multi-culturele samenleving. In *Een onderwijsbestel met toekomst; 1917-1992, 75 jaar onderwijspacificatie*. Amersfoort: Unie voor Christelijk Onderwijs.
- Standaert, R. (1992). *Het onderwijs in Nederland en België. Overeenkomsten en verschillen*. In *Onderwijskundig Lexicon editie II*, Samsom.
- Storimans, Th. (1994). De leerplichtwet 1969 in revisie. *School en wet*. jrg. 39/74, nr. 9.
- Thorbecke, J.R. (1979). *Over het bestuur van het onderwijs in betrekking tot eene aanstaande wetgeving. Reprint van de uitgave van 1829*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Verhey, L.F.M. (1992). *Horizontale werking van grondrechten, in het bijzonder van het recht op privacy* (diss.). Utrecht: Instituut voor Staats- en Bestuursrecht.
- Vermeulen, B.P. (1989). *De vrijheid van geweten een fundamenteel rechtsprobleem*. diss. Arnhem: Gouda Quint.
- Vermeulen, B.P. (1989). Ontwikkelingen inzake het grondwetsartikel. *NTOR Special/Jaarboek onderwijsrecht 1988/1989*, p. 60.
- Vermeulen, B.P. (1996). *De juridische (on)mogelijkheden van een richtingvrij stelsel van scholenplanning en van vergroting van de ouderinvloed op de identiteit van scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Vermeulen, B.P. en A. Kuijter (1997). *Toegang tot onderwijs binnen de Europese Unie*. Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Vermeulen, H., H. Lington, T.T.D. Peetsma (1994). *Gemeentelijk beleid voor het leerlingenvervoer. Eindevaluatie*. De Lier: ABC.
- Versloot, A.M. (1990). *Ouders en vrijheid van onderwijs; schoolkeuze in de provincie Utrecht* (diss.). De Lier: ABC.
- Visser, B.L.W. (1986). *Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen*. Deventer: Kluwer.
- Vlaardingerbroek, P. (1989). Ouderlijk gezag en onderwijs(recht). *NTOR Special/Jaarboek onderwijsrecht 1988/1989*, p. 75-82.
- Vlaardingerbroek, P. (1992). De hoor- en informatieplicht van scholen. *School en wet*, nov./dec. 1992, p. 180-186.
- Vlemminx, F.M.C. (1997). Wie is naar internationaal recht drager van de onderwijsvrijheid. *NTOR* 1997, p. 207-219.
- Vlugt, J.F. van der (1991). Ontwikkelingen in het leerlingenvervoer. *School en wet*, jrg. 36/71, nr. 1 januari 1991.
- Walford, G. (1994). *Choice and equity in education*. London/New York: Cussell.
- Wansink, H. (1995). *Zeggenschap in het onderwijs*. Rijswijk: SCP.

- Wezel, M.F.J. van (1989). Schoolbesturen en de vrijheid van richting: een kwestie van democratisering. In *Zorg voor onderwijs*. Raad voor het binnenlands bestuur. Den Haag: Sdu.
- Wezel, M.F.J. van (1989). *Nieuwe wegen voor de vrijheid van richting; juridische grondslagen en perspectieven*. Serie Onderwijsrecht nr. 3. Deventer: Kluwer.
- Wielemans, W. (1993). *Het onderwijs in België*, Centrum voor Comparatieve Pedagogiek K.U. Leuven. Heerlen: Open Universiteit.
- Wieringen, A.M.L. van en L.H.J. van de Venne (1995). *Veranderingen in gemeentelijk onderwijsbeleid en schoolbestuur 1991-1994*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Wieringen, A.M.L. van (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Winter, H.B., M. Scheltema en M. Herweijer (1990). *Evaluatie van wetgeving*. Deventer: Kluwer.
- Wouw, B.A.J. van der (1992). *Schoolkeuze en etnische scheidslijnen in het basisonderwijs*. Middelburg: Provinciaal Opbouworgaan Stichting Zeeland.
- Zijlstra, S.E. (1989). *Vrijheid van richting in het onderwijsrecht*, Serie Onderwijsrecht nr. 1. Deventer: Kluwer.
- Zijlstra, S.E. (1991). Eerste Protocol EVRM en de vrijheid van richting van artikel 23 Grondwet. *NTOR* 4, p. 153-167.
- Zwaak, L.F. (1986). Internationale mensenrechtenprocedures. Het VN-Covenant inzake Burger- en Politieke rechten. In *Internationale aspecten van recht*. Heerlen: Reader OU.
- Zwaak, L.F. (1991). *International Human Rights Procedures petitioning the ECHR, CCPR and CERD*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Lijst van aangehaalde jurisprudentie

Europese Hof ter bescherming van de Rechten van de mens (EHRM)

- 23 juli 1968, CEDH Série A, 1968, p. 30 (Belgische taal-zaak)
- 7 december 1976, Série A nr. 23, JO/137, p. 3302 (Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen)
- 25 februari 1982, Série A nr.48, p. 19 (Campbell en Cosans)
- 13 oktober 1982, D & R vol. 31, nr. 50

Afdeling rechtspraak van de Raad van State

- 29 november 1982, weekoverzicht RvS 1982, nr. 3.2105
- 25 mei 1987, nr. R03.86.3218, JO/209, p. 4821 (Wijk bij Duurstede)
- 31 maart 1989, nr. R03.87.2599 (Cromstrijen)
- 12 mei 1989, nr. R03.88.7057, JO/1990, p. 43
- 19 juni 1989, R03.88.7148 (Geldermalsen)
- 10 augustus 1989, nr. R03.87.4706 (Maastricht)
- 11 augustus 1989, nr. R03.88.3592
- 6 september 1989, nr. R03.88.0229, JO 1991, p. 41 (Smilde)
- 9 december 1989, nr. R03.87.2970 (Heerlen)
- 27 december 1989, nr. R03.88.7309 (Utrecht)
- 6 februari 1990, nrs. R03.88.1134 en R03.88.1135
- 17 februari 1990, nr. R03.89.5769
- 4 mei 1990, nr. R03.87.7415, JO/1991, p. 34
- 15 mei 1990, nr. R03.88.0790, JO/1990, p. 5 (Voorst)
- 10 augustus 1990, nr. R03.87.6546 (Millingen)
- 28 mei 1991, nr. R03.88.6305, JO 1992/4, p. 79-80 (Valkenburg a/d Geulle)
- 8 juli 1991, nr. R03.89.0566 (Zaanstad)
- 24 augustus 1991, nr. R03.88.7284, JO 1992/2, p. 45 (Zierikzee)
- 5 augustus 1997, nr. E04.96.0017, m.nt. BPV.

Voorzitter Afdeling rechtspraak van de Raad van State

- 16 februari 1977, JO/143, p. 3273
29 juli 1985, nr. R03.85.3792, JO p. 4816, AB 1986, 191 (Oegstgeest)
18 juni 1986, nr. R03.86.3218/S692, JO/209, p. 4819 (Wijk bij Duurstede)
27 augustus 1987, nr. R03.87.4390/S1046, AB 1988, 555 (Peize)
21 januari 1988, JO/212, p. 4875 (Smilde)
4 februari 1988, JO/213, p. 4889 (Borsele)
2 september 1988, nr. R03.88.4125/S5995, Gem.st. 1988, 6874, 4, m.nt. HH;
School en wet, 1989, p.120-1, m.nt. W.E. Pors (Wymbritseradiel)
9 februari 1989, nr. R03.89.0608/S5173, KG 1989, 140
10 mei 1989, nr. R03.89.1438/S5429 (Leiden), NTOR 3 - 14 sept. 1989, p. 147 e.v.,
met noot A.K. Koekkoek
18 mei 1989, nr. R03.89.2150/S5602 (Leiden)
24 november 1989, nrs. R03.89.5850 t/m R03.89.5855
13 februari 1990, nr. R03.90.0879/S5228, JO 1991/2, p. 29
19 april 1990, nr. R03.90.1605/S376, JO 1991/2, p. 31
7 september 1990, AB 1991, 329
3 november 1992, nr. S03.92.3713, JO 1993/6, p. 131
18 maart 1993, nr. S03.92.4734, JO 1994/1, p. 5 (Rozenkruizers)
14 juni 1993, nrs. G06.93.0542.P90 en B06.93.0025, JO 1994/1, p. 18 (hindoebasis-
school)

Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State

- 22 december 1989, nr.G06.87.0688.030.89, JO 1991/2, p. 34 (Weert)
12 juni 1990, nr. G06.89.0154, JO 1991/1, p. 7-10 (Leiden)
22 februari 1991, nr. G06.90.0163 ('s-Hertogenbosch), JO 1991/5, p. 103
3 februari 1992, nr. G06.89.0499. Bespreking door H.L.C. Hermans in: S & W, jrg.
37/72, nr. 4, april 1992
10 november 1992, nr. G06.90.0687. School en wet, jrg.38/73, nr. 2, februari 1993

Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State

- 21 mei 1991, nrs.G06.91.0127.P90 en B06.91.0010, JO 1992/3 p. 58-60
3 juni 1991, nrs. G06.91.0163.P90 en B06.91.0013 (Middenschouwen), JO 1992/3
p. 60-63

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- 21 november 1995, nrs. R03.93.5632, R03.93.5633 en R03.93.5952, JO 1996/5, p. 104-109
- 11 februari 1997, AB 1998, nr. 28; *Ars Aequi* 47 (1998) p. 607- 612, met noot C.A.J.M. Kortmann
- 15 januari 1998, AB 1998, 173

Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

- 16 april 1996, nrs. H01.96.0092/P90 en K01.96.0024, JO 1996/5, p. 115-116

Hoge Raad

- 11 juni 1923, NJ 1923, p.1126-1129 (Castelré)
- 21 november 1932, NJ 1933, p. 21 ev.
- 15 februari 1957, NJ 1957, 201
- 10 december 1957, NJ 1958, 176; JO 18 p. 500 (Goudse rijschool)
- 9 april 1976, N.J. 1976, 409; JO/137 p. 3163 (Terheijden)
- 19 februari 1980, A.B. 1980, 232 met noot B.J. van der Net
- 22 januari 1988, NJ 1988, 891, met noot E.A. Alkema; *Ars Aequi* 37 (1988) p. 391-396, met noot P.W.C. Akkermans; AB 1988, 96; RvdW 1988, nr. 19, p. 73 (Maimonides)
- 14 april 1989, AB 1989, nr. 207 (Harmonisatiewet-arrest)
- 30 mei 1989, NJ 1989, 883; S & W april 1990, p. 73
- 20 april 1990, nr. 13831, RvdW 1990, 88 en NTOR 1 - 1991, p. 36-42, m. nt. L.F.M. Verhey en B.P. Vermeulen

Gerechtshof

- 2 december 1970 nr. 497, Leeuwarden, JO 1971/106, p. 2566 (Hoogezand-Sappemeer)
- 25 juni 1987, Amsterdam, AB 1987, nr. 411 (Maimonides)
- 5 september 1989, Den Bosch, NJ 1990, 377

Rechtbank

- 8 augustus 1983, Roermond, KG 1983, 259
- 14 november 1990, Den Haag, rolnummers 89/7932 en 90/6595.
- 7 augustus 1991, Den Haag, rolnr. 90.80447, JO1991/6 p. 125 (Maastricht)

President van de arrondissementsrechtbank

- 8 juni 1970, Groningen, JO 3545
- 16 januari 1977, Middelburg, JO/143 p. 3283
- 21 oktober 1981, Amsterdam, RvdW/KG 1981, nr. 156 en 157
- 22 januari 1982, Alkmaar, JO/176 p. 3990; A.B. 1982, 246 met noot van B.J. van der Net
- 18 september 1986, AB 1987, nr. 84 (Maimonides)
- 15 juli 1987, Middelburg, KG 1987, 341
- 26 juli 1988, Den Haag, nr. 89/1383, Gem.st. 1989, 6882, 3, m.nt. HH en NTOR 3- p. 149 e.v. m. nt. A.K. Koekkoek (Leiden)
- 3 oktober 1988, Zwolle, K.G. nr. 396/1988, JO/218, p. 4984
- 16 november 1988, Den Bosch, KG 1989, 76
- 31 augustus 1989, Amsterdam, KG 1989, 337
- 17 oktober 1989, Den Haag, rolnr. 89/1885, JO 1991/2 p. 39 (Rijswijk)
- 5 januari 1990, Rotterdam, rolnr. 1161/89, JO 1990/2 p. 44-46
- 5 maart 1993, JO 1993/3 p. 61 (Yogaschool)
- 11 juni 1993, Den Haag, S & W 1993, 231; JO 1994/1 p. 3
- 4 augustus 1994, Den Haag, nr. 94/05480, JO 1995/4
- 4 september 1996, 's-Gravenhage, nr. 96/08613, JO, 1997/1
- 13 september 1996, Groningen, nr. 96.1330, JO 1996, 6

Kantongerecht

- 3 oktober 1979, Apeldoorn, NJ/AB 1979 nr. 546, p. 1382
- 21 november 1996, Rotterdam, nr. 115558/CV EXPL 96-/SM, JO 1997, 107

Koninklijke Besluiten

- 1 november 1971, nr. 38, JO/110, p. 2649 (Groningen)
- 15 april 1983, nr. 15, JO/185, p. 4204
- 27 april 1983, nr. 9, JO/186, p.420 (Oostflakkee)
- 10 september 1984, nr. 30, JO/194, p. 4439-4443 (Kampen)
- 14 september 1984, nr. 26, JO/194, p. 4446 (Rotterdam)
Contrair K.B. 26 november 1984, Stb. 681, JO/195, p. 4476-4484 en AB 1984, 20
m.n. B.J.v.d.N. (Ooststellingwerf)
- 3 mei 1985, nr. 25
- 7 juni 1985, nr. 16, JO/198, p. 4533-4542
- 10 juli 1986, nr. 307, JO/201, p. 4633-4635 (Spijkenisse)
- 20 juli 1987, nr. 44, JO/207, p. 4772-4775 (Sneek)
- 24 mei 1988, nr. 19, JO 4931 (Wijhe)
- 26 augustus 1988, JO/215, p. 4929 (Vierlingsbeek)

Centrale Raad van Beroep

- 16 februari 1989, AB 1989, 164

Trefwoordenregister

De cijfers achter de pagina's verwijzen naar de paginanummering

advies directeur basisschool	148
Algemene wet gelijke behandeling	44, 175
alomtegenwoordigheid van openbaar onderwijs	28
autorisatie	26, 27
bekostiging	3, 4, 7, 23, 25, 29, 32, 35, 36, 38, 40, 45, 49
bekostigingsvoorwaarden	28, 33, 42, 47, 59, 60, 114, 239
beleidsnotitie	46, 101, 145, 146, 246
beleidsregels	15, 63, 93, 94, 110, 117
beroepsorganen	
- afd. bestuursrechtspraak	48, 49, 54, 55, 109, 110, 128, 167, 273
- afd. rechtspraak RvSt	52, 73, 105, 129, 130, 132, 134, 153, 160, 169, 170, 171
- arob-rechter	129, 130, 162
- burgerlijke rechter	137
Burgerlijk Wetboek	10, 40
Cito-toets	148
Commissie	
- Aanpassing scholenbestand	3
- Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving	97
- Cals-Donner	34
- de Jager	56
- Kuijper	3
- Pacificatie	28, 32, 160, 161
- Rispens	146, 147
- Tijdelijke adviescie samenwerkingsscholen	54
denominaties	100, 105, 113
derdenwerking	66, 138
deugdelijkheidseisen	33, 41, 59, 76, 114, 156
directe meting	13, 51, 108, 109, 110, 111, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 174
directe werking	81, 82
discriminatie	64, 68, 69, 83, 89, 91, 92, 137, 138, 139, 143, 155, 254
droit d'apprendre	6, 37, 38
droit d'enseigner	37, 38

duale stelsel	5
EG	68, 69
enquête	2, 17, 109, 110, 182, 183, 184, 203
erkenning richting	47, 98, 167, 174
Europese Commissie	69, 73, 74, 75, 78, 79
Europees Hof voor de Rechten van de Mens	72
evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen	117, 118, 121
financiële gelijkstelling	28, 29, 32, 63
fundamentele vrijheden	8, 67, 70, 71, 72, 80, 139
fusie	55, 56, 101, 105, 106, 116, 118, 122, 130, 174, 180, 185, 211, 214, 215, 236, 238
garantiefunctie openbaar onderwijs	36, 103, 104, 113, 117
geestelijke stromingen	47
gemeentelijke commissie	54, 127
grondrechten, klassieke	8, 29, 33, 34, 37, 38, 63, 64, 72
grondrechten, sociale	8, 29, 33, 34, 35, 36, 64, 72, 83, 84
gymnasium	7, 117, 122
hindoe-scholen	2, 50, 51, 53, 232
horizontale werking grondrechten	12, 21, 40, 77, 78, 141
huisonderwijs	10, 24, 26, 29, 97, 98, 161
indirecte meting	109, 110, 111, 117, 121, 125, 126
ISOVSO	15, 94, 144, 159, 160, 173
islamitische scholen	1, 2, 12, 46, 47, 48, 53, 110, 118, 119, 125, 141, 231, 232
Jenaplanschool	44
kleur bekennen	14, 242
kleurverschieten	108, 118, 229, 244, 245, 246, 249
koepelorganisaties	3
kosteloosheid onderwijs	64, 92, 157
kroonberoep	129
kwaliteitskaart	240
laatste school van de richting	54, 55, 111, 115, 213, 216, 235
Lager-Onderwijswet 1920	4, 124, 150, 151
leerplan	7
leerplicht	7, 9, 44, 78, 97, 156

Leerplichtwet	7, 9, 11, 23, 28, 33, 42, 94-98, 103, 119, 148
Maimonides-lyceum	39, 60, 78, 140, 141, 143
medezeggenschap	44, 58, 59, 100, 116, 174, 175, 185, 199, 203, 204, 209, 224, 226, 234, 238
medezeggenschapsraad	39, 116, 122, 158, 174, 175, 180, 186, 203-206, 224, 225, 226, 236
merit good	237
Montessori school	44, 179, 189
motie de Cloe	2, 238
omzetting	108, 116, 117, 118
Onderwijsraad	3, 4, 6, 29, 43-47, 50, 55, 103, 104, 105, 114, 123, 146, 147, 164, 168
opvoedingsplicht	10
ouderrecht	11, 25, 26, 38, 71, 87, 88
ouderverklaring	4, 47, 102, 115, 120-125, 174, 244-247, 249
pedagogisch-didactische aanpak	91, 179, 189, 212, 229, 235, 238, 239
permanente commissie	
leerlingenzorg	15, 143, 145
pluriformiteit	3, 5, 12, 77, 182, 185, 228, 236, 238, 241, 242
recht op onderwijs	9, 12, 22, 33, 36, 38, 40, 63, 64, 66-67, 69-74, 79, 81, 84, 85, 87, 88, 90, 103, 137, 139, 157
samenwerkingsschool	13, 54, 55, 105
schoolgeld	28, 35, 84, 156, 157
schoolstrijd	27, 32
Schoolwet-Van den Ende	24
Schoolwet-Van der Bruggen	27
secularisatie	31, 58
signaturen	53
soevereiniteit	22
toelaatbaarheid	68, 73, 144, 147, 172, 239
Toerusting en Bereikbaarheid	2, 16, 56, 99, 101, 105, 106, 124, 163
tweedeling	27, 240, 253
Universele Verklaring van de rechten van de mens	67, 70 87
Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten	68, 138
Verdrag inzake economische,	

sociale en politieke rechten	35, 68, 79
Verdrag Rechten van het kind	8, 10, 90, 95
verlangd onderwijs	2, 5, 37, 42, 43, 100, 101, 107, 164
verzuiling	58, 237
vrijheid van inrichting	7, 41, 42, 58, 59, 77, 136, 137, 141, 159
vrijheid van stichting	35, 41, 105, 114
vrijheid van richting	4, 7, 29, 31, 35, 37, 39, 41-46, 58, 59, 61, 76, 77, 126, 136, 137, 140, 143, 145
Vrije Scholen	53, 169, 170, 172
Weer Samen naar School	2, 15
Wet tegemoetkoming studiekosten	158, 165
‘witte’ scholen	136, 154, 155, 240
‘zwarte’ scholen	154, 155, 240

Bijlage: Artikel 23 Grondwet

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

Curriculum vitae

Miek Laemers werd op 3 augustus 1951 geboren te Helmond. Zij behaalde in 1969 haar gymnasium β diploma aan het Jeanne d'Arc Lyceum te Maastricht. In 1976 slaagde zij voor het doctoraal examen Nederlands recht aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen, met als afstudeerrichting arbeidsrecht en de bijvakken privaatrecht en rechtssociologie.

Aansluitend was zij werkzaam als gerechtssecretaris en griffier bij de Raad van Beroep en het Ambtenarengerecht te Roermond. Sedert 1986 is zij, eerst als junior-onderzoeker thans als onderzoeker, werkzaam bij het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen te Nijmegen, sinds 1998 genaamd: ITS Wetenschap voor beleid en samenleving. Zij deed daar - binnen de afdeling Organisatie van het Onderwijs - onder meer onderzoek naar de vrijheid van inrichting, de toepassing van wettelijke regelingen door onderwijsinspecteurs en de handhaving van de Leerplichtwet.

Sinds de oprichting van het Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid (NTOR) verzorgt zij de rubriek Informatief. Hiernaast is zij sinds 1998 bestuurslid van de Vereniging voor Onderwijsrecht.

In haar woonplaats Venray was zij acht jaar bestuurslid van een schoolbestuur voor basisonderwijs.

