

Publieke gezagsdragers

*Leraren en schooldirecties zijn publieke gezagsdragers die, evenals politieagenten en ambulancebroeders, extra overheidsbescherming verdienen tegen onwillige en agressieve burgers. Dat is de stelling die geponeerd wordt in het recente boek **Gezagsdragers** (Boom 2012), geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken.¹ Zij zijn geen gewone professionals (zoals huisartsen), maar 'plicht-professionals'. Bekleed met staatsgezag, behoort het tot hun taak mensen tot naleving van hun burgerlijke plichten te dwingen (in casu de leerplicht), dan wel voorwaarden te verbinden aan het honoreren van hun burgerlijke rechten (zoals hun leerrecht). In hoeverre klopt deze stelling?*

1. Handhaving van de leerplicht

Hebben scholen tot taak leerplichtige jongeren te dwingen de lessen bij te wonen en hun leertaken uit te voeren? Nee, zij moeten de leerplichtambtenaar ervan verwittigen als leerlingen hun leerplicht verzaken en in dat verband mogen zij leerlingen ook straffen als ze er met de pet naar gooien, bij voorbeeld door hen te laten nablijven of door hen te schorsen. Maar die straffen zijn eigenlijk meer een soort service aan de leerling en zijn ouders: een soort schot voor de boeg. De school levert professionele inspanningen om te bewerkstelligen dat de leerling vorderingen boekt. Zij is contractueel met de leerling en zijn ouders overeengekomen dat zij in dat verband ook disciplinaire maatregelen mag treffen als de leerling niet zijn best doet, maar zij kan zich in dat opzicht niet op staatsgezag beroepen. Het is uitsluitend de gemeentelijke leerplichtambtenaar die met staatsgezag bekleed is en die de leerling en diens ouders namens de Staat tot de orde kan roepen.

2. Begrenzing van het leerrecht

De school is dus niet door de Staat geroepen om de naleving van de wettelijke *leerplicht* af te dwingen. Maar heeft zij dan misschien bevoegdheden gekregen om namens de Staat grenzen te stellen aan het wettelijke *leerrecht* van de leerling? Ik denk dat we dan onderscheid moeten maken tussen enerzijds het relatieve leerrecht (in relatie tot *deze* school) en anderzijds het absolute leerrecht dat hem door de Staat verleend is.

2.1 Onvoldoende medewerking. De school is geen gekke Henkie. Zij mag de leerovereenkomst met de leerling en diens ouders opzeggen als de leerling er met de pet naar gooit. Maar zij handelt in dat geval niet namens de Staat doch namens zichzelf. Zij handelt als een vrije ondernemer (zoals een huisarts): wij zeggen de behandelingsovereenkomst op, nu het overduidelijk is geworden dat u niet wenst mee te werken aan de overeengekomen behandeling.

Tot zover het juridische verhaal. Maar uit *ethisch* oogpunt kan men hierbij aantekenen dat de school als professionele organisatie hierbij ook de hand in eigen boezem hoort te steken: is de leerling inderdaad op professionele wijze ondersteund in zijn streven leervorderingen te boeken of is het veel eerder de school die haar contractuele verplichtingen verzaakt heeft? Heeft zij voldoende voorwaarden geschapen opdat de betrokken leerling zijn leerrecht met vrucht heeft kunnen uitoefenen?

2.2 Bescherming van het leerrecht van medeleerlingen. De school wordt door de overheid bekostigd op voorwaarde dat zij ervoor zorgt dat leerplichtige leerlingen hun leerrecht met vrucht kunnen uitoefenen. Uit deze onderwijslicentie vloeit voort dat de school leerlingen mag verwijderen als zij de orde dusdanig verstoren dat er inbreuk wordt gemaakt op het leerrecht van hun medeleerlingen. Met een beetje goeie wil kan men stellen dat de school door de Staat bekleed is met de bevoegdheid om ordeverstoorders te verwijderen.

Maar net als bij 2.1 moet hierbij een kanttekening worden gemaakt. Deze bevoegdheid is een uiterste middel, ingebed in een onderwijslicentie die de school verplicht een schoolklimaat te scheppen waarin *iedere leerling* (dus ook de potentiële ordeverstoorder) zijn leerrecht optimaal kan uitoefenen. Zo'n schoolklimaat wordt ondergraven door een beleid van zero tolerance en bizarre straffen.

2.3 Ongeschiktheid: de examenlicentie van de school. Op één punt is de school bevoegd in absolute zin grenzen te stellen aan het leerrecht van leerlingen. Zij heeft van de Staat een examenlicentie gekregen: de bevoegdheid aan het eind van de rit een schoolexamen af te nemen en tijdens de rit te beslissen of de leer-

¹ http://www.uitgeverijboom.nl/boeken/filosofie/gezagdragers_9789461054142/;
<http://www.beroepseer.nl/nl/groepsblog/algemeen/item/558-mini-symposium-over-gezagsdragers>;
<http://www.beroepseer.nl/nl/component/k2/item/648-boek-gezagsdragers-uitgereikt-aan-minister-spies>;
<http://archieff.nrc.nl/index.php/2012/Juni/21/Overig/nhnl01019/Wees+nou+toch+eerlijk%3A+de+burger+is+echt+geen+klant/check=Y>

ling geschikt is naar het volgende leerjaar over te gaan. Deze bevoegdheid maakt deel uit van de verantwoordelijkheden van de school met betrekking tot de beheersing van de kwaliteit van diegenen die door school aan het vervolgonderwijs of aan 'de maatschappij' worden afgeleverd.

Indien en voorzover leraren door leerlingen of hun ouders met agressief gedrag worden gehinderd in de behoorlijke uitoefening van deze examenlicentie, is er alle reden voor de wetgever om daar stevige straffen aan te verbinden. Op dit punt treden de leraren immers als publieke gezagsdragers namens de Staat op.

3. Tussenconclusie

We hebben de stelling geëvalueerd dat leraren en schooldirecties publieke gezagsdragers zijn die extra overheidsbescherming verdienen tegen onwillige en agressieve leerlingen en ouders. We hebben betoogd dat die stelling niet onverkort houdbaar is. In het algemeen kan de verhouding tussen leerling en school worden vergeleken met die tussen klant/cliënt enerzijds en leverancier van diensten anderzijds. Zo men wil kan men die verhouding ook vergelijken met een samenwerkingsverband tussen atleet en coach. Leraren en schooldirecties kunnen slechts in twee rollen als publieke gezagsdragers worden beschouwd:

- als beschermers van het leerrecht van leerlingen, indien daarop door ordeverstoorders inbreuk wordt gemaakt (2.2); en
- als uitoefenaars van de examenlicentie van de school (2.3).

4. Institutionele, positiegebonden en persoonsgebonden legitimering

In het slothoofdstuk van *Gezagsdragers* (p.305-315) wordt de vraag aan de orde gesteld hoe publieke gezagsdragers kunnen bevorderen dat burgers hun gezagsuitoefening aanvaarden en er niet agressief op reageren. Hoe zou men bij leerlingen en ouders het idee kunnen versterken dat de gezagsuitoefening van de leraren en van de school gerechtvaardigd is?

4.1 Institutionele legitimering: maak de normen expliciet (p.306-307). Ga ervan uit dat leerlingen en ouders in principe vatbaar zijn voor het idee dat ze geen inbreuk mogen maken op het leerrecht van andere leerlingen (2.2) en dat ze leraren niet mogen afhouden van hun professionele plicht de vorderingen van leerlingen vast te stellen en op basis daarvan sturingsbeslissingen te nemen inzake hun schoolloopbaan (2.3). Het is zaak dit soort normen expliciet te formuleren en zodoende te bevestigen wat iedereen al op z'n klompen aanvoelt.

4.2 Institutionele legitimering: de functionaliteit van de normen (p.307-308). Confronteer leerlingen en hun ouders bovendien met de achterliggende rationale van deze normen: wij beschouwen het als onze maatschappelijke taak de talenten van iedere leerling te ontwikkelen en hem naar een zo hoog mogelijke eindstreep te begeleiden (2.2) en in dat kader hebben wij de maatschappelijke opdracht vast te stellen of hij aan de wettelijk voorgeschreven tussen- en eindtermen van de opleiding voldoet (2.3).

4.3 Institutionele legitimering: procedurele rechtvaardigheid (p.308-310). Geef leerlingen en hun ouders het vertrouwen dat de school het aan haar verleende staatsgezag inzake 2.2 en 2.3 op zorgvuldige, respectvolle en rechtvaardige wijze uitoefent. Maak de procedures transparant waarlangs de normen inzake 2.2 gehandhaafd worden: hoe worden overtredingen vastgesteld, welke garanties van *due process* neemt men in acht en is de straftoemeting proportioneel? En wat 2.3 betreft: volgens welke procedures en criteria worden loopbaanbeslissingen genomen, via welke procedures kunnen onjuiste beslissingen worden aangevochten en hersteld, wanneer spreken we van onaanvaardbare beïnvloedingspogingen en hoe worden deze behandeld en bestraft?

4.4 Positiegebonden legitimering: verdeling van taken en bevoegdheden (p.310-312). Laat geen onduidelijkheid bestaan over de vraag door wie de loopbaanbeslissingen ad 2.3 genomen worden en door wie de normen inzake 2.2 en 2.3 gehandhaafd worden.

4.5 Persoonsgebonden legitimering (p.312-315). Geef leerlingen en hun ouders het vertrouwen dat de leraren en functionarissen aan wie taken en bevoegdheden ad 2.2 en 2.3 zijn toebedeeld, competent, integer en zorgvuldig zullen handelen. Dat is niet alleen afhankelijk van het schoolklimaat, maar bijvoorbeeld ook van de indruk die leerlingen en ouders hebben van de vakbekwaamheid van de betrokken leraren en functionarissen.

5. Naschrift: disciplineren als vormingsdoel

In de inleiding van het boek *Gezagsdragers* (p.12) wordt een gezagsdrager gedefinieerd als een professional die in het algemeen belang werkt met burgers die niet vrijwillig de relatie met hem zijn aan-

gegaan en die daarbij zo nodig dwangmiddelen mag inzetten. De lezer denkt dan vooral aan professionals die namens de Staat optreden, zoals bijvoorbeeld politieagenten en gevangenisbewaarders. Maar deze brede definitie opent de mogelijkheid ook andere professionals als gezagsdrager te beschouwen, die niet namens de Staat doch *namens de samenleving* opereren. Men denke aan een strenge kostschool die in opdracht van de ouders ongezeglijke kinderen tracht te disciplineren.

Margo Trappenburg verzorgde, op een symposium bij gelegenheid van het verschijnen van het boek, een gesproken column over de zogenaamde gezagscrisis in de Nederlandse samenleving.² Zij oppert dat men daarmee bedoelt dat hedendaagse, kritische burgers het niet meer vanzelfsprekend vinden blinde gehoorzaamheid te betrachten aan degenen die boven hen gesteld zijn: ze eisen dat gezagsuitoefening ook gerechtvaardigd wordt.

Op deze lijn doordenkend kunnen we verwachten dat er binnen scholen conflicten ontstaan als de leraren het tot hun taak rekenen de leerlingen op te voeden tot gehoorzame, bruikbare burgers, terwijl sommige (of zelfs vele) leerlingen zich niet naar dit traditionele vormingsdoel willen voegen. Zij accepteren een contract waarin ze op voet van gelijkwaardigheid de opleidingsdoelen trachten te bereiken, maar zij komen in opstand tegen de opvatting dat ze het vormingsdoel van Blinde Disciplineren op de koop toe moeten nemen. We moeten vrezen dat de leraren met deze disciplineringspogingen agressie en zelfs (verbaal) geweld bij hun leerlingen uitlokken.

Met haar beleidsprogramma *Veilige Publieke Taak*, dat leraren als publieke gezagsdragers extra justitiële bescherming tegen agressie en geweld belooft, is de Nederlandse overheid een gevaarlijke weg ingeslagen.³ Die bescherming wordt immers geboden ongeacht de vraag of zij hun gezag in opdracht van de Staat uitoefenen. Ook als leraren zich aan disciplinerende drillpraktijken te buiten gaan, die geen wettelijke grondslag hebben, zouden zij op die bescherming aanspraak kunnen maken. Ik vind dat onbevredigend.

Wes Holleman
ethische kroniek 1-7-2012
<http://www.onderwijsethiek.nl>

² <http://www.margotrappenburg.nl/Authority%20and%20fairness.doc> (6/3/2012)

³ <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/de-leraar-veilige-publieke-taak-iv> (26/1/2011)