

Bevrijd de onderwijsdieren

Advies Commissie Onderwijsstelsel



Met een eerste commentaar van
Erik Borgman en Ben Vermeulen

Illustratie omslag

Bas van der Schot

Inhoud

Woord vooraf	2-3
Samenvatting, conclusies en aanbeveling	4-9
1. Over de achtergrond van artikel 23 van de Grondwet	10-15
1.1 Politieke kwestie	
1.2 Klassiek en sociaal grondrecht	
1.3 Randen opzoeken van het grondwetsartikel	
1.4 Nieuwe spanningen	
1.5 Grondrechten verschillend gewogen	
2. Breuken in het Nederlandse onderwijsstelsel	16-19
3. De betekenis van grondrechten	20-23
3.1 Klassieke grondrechten en hun inherente spanningen	
3.2 Grondrechten in beweging	
4. De rechten van ouders en kinderen, het perspectief van de vrager	24-25
5. Onderwijsvrijheid, het perspectief van de aanbieder	26-27
6. Ontwikkelingen in het toezicht van de overheid	28-31
6.1 De problematiek van toezicht	
6.2 De transitie van het onderwijstoezicht	
7. Samenlevingsopbouw en onderwijsvrijheid	32-36
7.1 Overheersing door overheid of markt	
7.2 Verantwoordelijkheidsferen opnieuw overdenken	
7.3 Druk op onderwijsfeer weerstaan	
8. Geen onderwijsvrijheid zonder richting	37-40
8.1 Eigen opvattingen over onderwijs en opvoeding	
8.2 Het begrip 'richting'	
8.3 Marginale toetsing van richting	
8.4 Status quo doorbreken	
Literatuurverwijzing	41
Bijlagen	
Artikel 23 Grondwet	42
Onderwijsstelsel vo en po, verkenning en aanbevelingen	43-45
Onderwijsvrijheid in het alledaagse, verslag van de reacties van Erik Borgman en Ben Vermeulen	46-48
Colofon	

Woord vooraf

Aanleiding en commissiesamenstelling

Hoe vrij is het bijzonder onderwijs nog? De onderwijsinspectie zit de schoolbesturen op de huid met haar normstelling. Ook politici laten zich niet onbetuigd gezien hun bemoeienissen met de bijzondere scholen, het personeelsbeleid, de toelating van leerlingen, et cetera. Om deze ontwikkelingen te duiden in het perspectief van artikel 23 van de Grondwet buigt de Onderwijsraad zich over deze vraagstukken. Nog dit najaar adviseert de Raad over de toekomst van dit grondwetsartikel.

Het is vanwege het belang van ondervrijheid, een grondrecht, dat de Bond KBO en de Bond KBVO, de landelijke vertegenwoordigers van het katholiek onderwijs, de *Commissie Onderwijsstelsel* (tijdelijk) hebben ingesteld. De bonden hebben deze commissie gevraagd zich over die vrijheid van de bijzondere scholen te buigen. Stellen wij in Nederland nog belang in de vrije schoolkeuze van ouders en de vrijheid om eigen onderwijs aan te bieden? Is, in antwoord op de voorgaande vraag, een herziening van het onderwijsstelsel noodzakelijk?

De commissie bestaat uit de volgende leden:

- mr. J.L.W. Broeksteeg, voorzitter
- mr. drs. Th.W.C. Brok
- prof. mr. drs. A.H.M. Dölle
- drs. W.P.M. Kaizer
- drs. H.T.M. Pieper
- prof. mr. R.J.N. Schlössels

De commissie is bijgestaan door drs. N.W.M. Dullemans, secretaris.

Opbouw van het advies van de commissie

De bovenstaande vraag naar het belang van de vrije schoolkeuze en de eigen school is een vraag naar de toekomst van het Nederlandse onderwijsstelsel. Hoe staat het met het stelsel? Welke gevolgen hebben maatschappelijke ontwikkelingen voor dit stelsel? Heeft het stelsel nieuwe impulsen nodig?

In hoofdstuk 1 beschrijft en beoordeelt de commissie de historische achtergrond van de onderwijsvrijheid, zoals wij die nu kennen. Zoals bekend mondde de schoolstrijd uit in een constellatie van het bijzonder onderwijs en de overheid. In hoofdstuk 2 worden op schematische wijze de breukvlakken aangewezen die gaandeweg in deze constellatie zijn ontstaan. In hoofdstuk 3 analyseert de commissie de inherente spanningen van grondrechten. Zouden we een hiërarchie moeten aanbrengen om spanningen op te heffen? Dit is een belangrijke vraag die zal worden beantwoord. Daarna komt het zogenoemde vragerperspectief aan de orde, de rechten van ouders en kinderen. Hoe moeten hun rechten worden begrepen? En vervolgens het perspectief van de aanbieder, het schoolbestuur. Wat is zijn reële praktijk? In hoofdstuk 6 komt het onderwijstoezicht van de overheid aan de orde. Wat is de reden geweest dat dit toezicht is veranderd en is uitgebreid? In hoofdstuk 7 wordt een relatie gelegd tussen onderwijsvrijheid en samenlevingsopbouw, waarbij een van de referentiepunten het sociale denken is van de Katholieke Kerk. In hoofdstuk 8 ten slotte wordt het belang van een (eigen) richting van de scholen benadrukt. De vitaliteit van het onderwijsstelsel hangt daarmee samen.

Samenvatting, conclusies en aanbeveling

In september 2010 hebben de katholieke besturenorganisaties, de Bond KBO en de Bond KBVO, aan de Commissie Onderwijsstelsel de volgende probleemstelling voorgelegd:

1. Het huidige onderwijsstelsel is in principe een waardevol stelsel, dat echter in zijn uitvoering niet wordt gerespecteerd, dan wel is vastgelopen of vervuild. Zo ja, wat te doen om dit stelsel en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten (weer) recht te doen?
2. Het huidige stelsel heeft voor de komende decennia geen betekenis meer en zou moeten worden vervangen door een ander stelsel. Zo ja, welke uitgangspunten dienen aan een ander stelsel ten grondslag te liggen?
3. Het huidige duale stelsel gebaseerd op artikel 23 van de Grondwet fundamenteel wijzigen is een langdurig proces. Het stelsel sluipenderwijs aanpassen/veranderen via wet- en regelgeving is veel eenvoudiger. Zo ja, wat hiermee te doen?

1. Samenvatting

Om tot een beantwoording van deze vragen te komen, heeft de commissie eerst een analyse gemaakt van (de huidige betekenis van) artikel 23 van de Grondwet. Daaruit komt naar voren dat de randen van de bepaling zijn opgezocht en zijn overschreden. Denk aan de samenwerkingsschool, de regeling toelatingsrecht en de voorgestelde schrapping van de 'enkele-feit'-constructie, maar ook het inspectiekader. Dit opzoeken van de randen is voor critici van artikel 23 van de Grondwet ook aantrekkelijker, nu niet de langere weg van grondwetsherziening bewandeld hoeft te worden. Het gevolg is overigens een voortdurende politieke druk op de onderwijsvrijheid, die kennelijk veel minder vanzelfsprekend is dan enkele decennia geleden.

Ook heeft de commissie de diverse breuken in het Nederlandse onderwijsstelsel in kaart gebracht. Dit overzicht omvat onder meer de Contourennota en zaken als het Schevenings Beraad, de Wet op het Onderwijstoezicht en Passend onderwijs. Daaruit wordt duidelijk dat in de laatste decennia regering en parlement meer en meer

de inrichting van het onderwijs naar zich toe hebben getrokken. De 'politiek' heeft steeds meer de neiging om (zowel organisatorisch als inhoudelijk) sturing aan het onderwijs te geven.

De discussie over de onderwijsvrijheid staat niet op zichzelf, zo meent de commissie. Steeds meer wordt erkend dat grondrechten niet alleen overheidsonthouding betekenen, maar evenzeer verplichtingen van de overheid kunnen inhouden om te handelen. Artikel 23 lid 1 van de Grondwet bepaalt weliswaar dat onderwijs een aanhoudende zorg van de regering is; uit dit artikellid – een sociaal grondrecht – kunnen echter geen bevoegdheden voor overheidsambten worden ontleend. Er is in Nederland bovendien een debat gaande over een mogelijke hiërarchie van grondrechten. Juridisch bestaat die momenteel weliswaar niet, maar in het debat daarover lijkt de onderwijsvrijheid het onderspit te delven, voornamelijk ten faveure van het gelijkheidsbeginsel.

Intussen constateert de commissie, dat artikel 23 het recht om onderwijs te geven betreft, en niet het recht op onderwijs van ouders voor hun kinderen. Dat recht valt evenmin uit internationale verdragen af te leiden. Diverse verdragsbepalingen verschaffen ouders tegenover de Staat het recht op eerbiediging van de schoolkeuze voor hun kinderen of het recht op onderwijs van kinderen – wederom rechten ten opzichte van de overheid. Deze bepalingen verschaffen echter niet het recht tot toegang tot een specifieke (bijzondere) school.

Zoals gezegd, de commissie signaleerde al dat de overheid probeert meer grip te krijgen op bijzondere scholen. Dat geldt niet alleen voor de Haagse politiek, maar ook voor gemeenten, die het huisvestingsbeleid van het onderwijs benutten voor (andere) lokale belangen. Aan de toekenning van een vergoeding voor huisvesting worden extra voorwaarden gesteld. Deze kritiek heeft ook betrekking op andere gemeentelijke taken: WVE, Brede School en de Lokale Educatieve Agenda. De Haagse onderwijswetgeving heeft soms ook andere doelen dan het onderwijs zelf. Denk aan de gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs, die een maatregel van inkomenspolitiek waren.

De toezichthouder van de overheid, de Inspectie van het Onderwijs, grijpt diep in wat betreft de vrijheid van inrichting. Overheidstoezicht is sterk gegroeid, mede als gevolg van een sterke focus op handhaving en op deregulering, wat nieuwe vormen van (pseudo-)regelgeving in het leven heeft geroepen. Ook de taken en de werkwijze van de onderwijsinspectie zijn volop in beweging. Op dit moment is er sprake van 'risicogericht toezicht'. Scholen concentreren zich als gevolg daarvan eenzijdig op het toezichtbeleid van de Inspectie, die zoals gezegd vergaand kan ingrijpen in de organisatie en inhoud van het onderwijs, kortom in wat voorheen als de soevereine sfeer van de schoolbesturen en hun scholen werd beschouwd.

Een teveel aan overheidsinvloed – evenals overigens te veel invloed van de markt – heeft, zo meent de commissie, negatieve gevolgen voor (de kwaliteit van) het onderwijs. Zowel overmatige overheidsinvloed als een te veel aan marktwerking zijn funest voor het vakmanschap in het onderwijs en de betrokkenheid van burgers en gemeenschappen bij de school. Veel beter kan worden geredeneerd vanuit subsidiariteit: de samenleving wordt van onderop opgebouwd. Steun verlenen kan nodig zijn en moet soms worden geboden, maar de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de vorm van het onderwijs wordt niet overgenomen. Er dient binnen het onderwijs ruimte te zijn voor eigen beleidsvoering, vakmanschap en ambachtelijkheid van het leraarschap.

Subsidiariteit betekent dat overheid, maatschappelijke organisaties, markt en burgers samenspel bieden; de *civil* en de *non-civil spheres* dienen elkaar in evenwicht te houden.

Dit overziende zag de commissie zich daarom voor de vraag gesteld hoe de schoolbesturen en hun scholen hun taak weer meer in vrijheid zouden kunnen uitoefenen en hoe deze vrijheid kan worden gefundeerd. Zij is in de eerste plaats van mening dat het duale stelsel van grote waarde is. Het stelsel biedt enerzijds mogelijkheden voor particulier initiatief en voor keuzemogelijkheid van ouders. Anderzijds is er ook openbaar onderwijs voor

ouders die het aanbod van de bijzondere scholen in hun buurt niet aanstaat, of sowieso een voorkeur hebben voor een openbare school. Het is een overheidstaak om dit stelsel te hoeden.

De commissie denkt dat een nieuwe en ruimere interpretatie – door de grondwetgever – van het begrip 'richting' soelaas kan bieden. Historisch gezien is de vrijheid van onderwijs (mede) geïntroduceerd vanwege het uitgangspunt van ouderlijke vrije schoolkeuze. De commissie bepleit daarom een herinterpretatie van het begrip richting als een *onderscheidend en samenhangend pedagogisch concept*, gebaseerd op een mensbeeld, dat door een groep van ouders (en anderen) gezamenlijk wordt voorgestaan. Dit pedagogisch concept bepaalt de koers (missie en visie) van de school en geeft waarborgen voor de continuïteit daarvan. Het betreft hier dus een 'koersbepaling' op basis van het mensbeeld van gelijkgestemden van het bijzonder onderwijs dat direct zijn weerslag heeft op de inrichting van de school. Aldus kan de ruimte voor de eigen gemeenschap van de school, beleidsvoering en het vakmanschap van de leraren worden hersteld.

2. Conclusies

Op grond van het voorgaande trekt de commissie de volgende conclusies:

- 2.1 De commissie ervaart het huidige duale onderwijsstelsel als een waardevol stelsel. Het laat, althans in beginsel, ruimte voor particulier initiatief en draagt bij aan de vorming van de school als gemeenschap. Daardoor kunnen leerlingen, ouders, leraren en schoolbestuur tot hun recht komen. Het stelsel draagt, met andere woorden, bij aan de civil sphere of anders gezegd, de *big society*, waarin veel ruimte is voor door de samenleving te nemen verantwoordelijkheden (particulier initiatief).

De commissie constateert echter, dat dit ideaaltypische beeld is verstoord door een aantal factoren. Dat is in de eerste plaats de hiervoor genoemde grote politieke druk op artikel 23 van de Grondwet en verder de ook al

aangehaalde vergaande mate van overheidsinvloed op het onderwijsbestel. Zowel volksvertegenwoordigers als (Haagse en lokale) bestuurders proberen greep te houden op en sturing te geven aan het stelsel. Een uitweg kan, zo meent de commissie, worden geboden door het richtingbegrip te herinterpreteren en te verruimen tot een onderscheidend en samenhangend pedagogisch concept, dat door een groep van ouders gezamenlijk wordt voorgestaan. Op basis van het mensbeeld van gelijkgestemden kan de school richting krijgen en worden ingericht. De commissie meent dat op deze wijze de ruimte voor de eigen gemeenschap van de school en het vakmanschap van de leraren kan worden hersteld.

- 2.2 Wat onder 1.2 aan de orde is gekomen, betekent dat het huidige stelsel niet vervangen hoeft te worden door een ander stelsel. De herinterpretatie van het richtingbegrip betekent weliswaar een wijziging, een herinterpretatie, doch binnen het bestaande onderwijsstelsel. Daarmee wordt, zo hoopt de commissie, aan schoolgemeenschappen meer vrijheid gegeven om het onderwijs in te richten conform de door ouders, leraren en schoolbestuur gedeelde pedagogische opvattingen. Het zal betekenen dat de overheid (de centrale dan wel de lokale) meer op afstand van het onderwijs zal staan. Verantwoordelijkheden voor de vorm en de inhoud van het onderwijs liggen bij de school. Ook dat zal een verandering zijn, vergeleken met de huidige situatie, maar het betreft een verandering die zich wederom binnen het bestaande onderwijsstelsel zal moeten voltrekken.
- 2.3 Voor de door de commissie voorgestelde herinterpretatie van het begrip richting is, althans in strikte zin, geen grondwetsherziening noodzakelijk, wel zal de grondwetgever het begrip richting opnieuw moeten interpreteren en zich daarover derhalve uitdrukkelijk moeten uitspreken. Nieuwe regelgeving, waarin het door de commissie voorgestelde richtingbegrip wordt vastgelegd, is eveneens noodzakelijk.

3. Aanbeveling

Dat brengt de commissie tot de volgende aanbeveling aan de besturen van de Bond KBO en de Bond KBVO:

Het begrip richting wordt geherinterpreteerd als een onderscheidend en samenhangend pedagogisch concept, dat door een groep van ouders gezamenlijk wordt voorgestaan. Dit pedagogisch concept bepaalt de koers (missie en visie) van de school en geeft waarborgen voor de continuïteit daarvan. Daartoe strekkende grondwetsinterpretatie en regelgeving wordt bepleit.

1. Over de achtergrond van artikel 23 van de Grondwet

Een van de bekendste artikelen van de Nederlandse Grondwet is het artikel dat over onderwijsvrijheid gaat, artikel 23. Dit hangt met een aantal punten samen die wij hieronder kort zullen bespreken.

1.1 Politieke kwestie

In de eerste plaats is de onderwijsvrijheid historisch gezien een zwaar beladen kwestie (de schoolstrijd) naast andere kwesties, te weten het sociale vraagstuk, het algemeen kiesrecht en de koloniale overheersing. De schoolstrijd heeft van dit viertal de gemoederen mischien wel het meeste in beroering gebracht. Terugkijkend kan worden vastgesteld dat deze strijd meerdere fasen kende, zich al in de Franse tijd ontwikkelde en meer dan een eeuw heeft geduurd. Met horten en stoten hebben de voorstanders van het niet door de overheid gegeven onderwijs uiteindelijk gewonnen. Vanaf 1917 bestaan openbaar en bijzonder onderwijs gelijkberechtigd naast elkaar; we spreken daarom van een dual onderwijssstelsel.

In de geest van de Franse tijd maakte de Schoolwet van 1806 een einde aan de dominantie van de Nederlands

Hervormde Kerk in het onderwijs. De wet schreef voor dat de nationale school zou opleiden tot alle maatschappelijke en christelijke deugden. Het ging daarbij om een algemeen christendom dat uitstak boven de verdeeldheid onder kerken. Het idee was de openbare gezindteschool. In de praktijk echter behielden de scholen hun gereformeerde cultuur. De leraren, het lesmateriaal en de schoolopziener bleven daarmee sterk verbonden. Met name de rooms-katholieken, vooral die in het zuiden, kwamen op allerlei plaatsen in verzet tegen deze situatie. Dat protest nam af toen in 1842 in een Koninklijk Besluit het zogenoemde evenredigheidsprincipe werd geformuleerd. De corpora van leraren en schoolopzienaars dienden de godsdiensten van de bevolking te weerspiegelen. In homogeen katholieke streken kregen zo de nationale scholen een katholiek profiel, wat nog werd versterkt doordat in bovenbedoeld Besluit invloed van geestelijken op het lesmateriaal werd gelegitimeerd.

Met de grondwetsherziening van 1848 werd de vrijheid van onderwijs geproclameerd, maar die vrijheid was financieel moeilijk te dragen. De oprichting en het beheer

van 'vrije scholen' was een kostbare aangelegenheid. Intussen nam het gemor in protestantse kringen toe, aangevoerd door Groen van Prinsterer. Terwijl liberale politici de nationale school te christelijk vonden, waren protestanten de tegenovergestelde mening toegedaan. De strijd hierover werd aanvankelijk door Groen van Prinsterer verloren, die daarna radicaal voor de bijzondere school koos en het idee van de openbare gezindte-school verliet. Het conflict kwam tot een uitbarsting rondom de Schoolwet van 1878, afkomstig van de liberale politicus Kappeyne van de Coppello. Het waren vooral de eisen die de wet stelde aan het onderwijs, waaronder een eis tot zeer forse verkleining van de groepsgrootte en de kosten die deze eisen met zich meebrachten, die tot escalatie leidden. De bijzondere scholen kregen geen subsidie omdat de Grondwet volgens de liberalen daarin nu eenmaal niet voorzag. Door de nieuwe eisen werden deze scholen op hoge kosten gejaagd.

De wet was een Pyrrusoverwinning voor de liberalen. De voorstanders van de bijzondere scholen sloten zich aan, protestanten en katholieken stonden schouder aan

schouder. Zij wilden de 'school aan de ouders' vanwege de waardeoverdracht in de geest van kerkelijke leerstellingen. Dit als reactie op het modernisme van de negentiende eeuw, haar 'valse geest', en tegen een gezeten seculier liberaal burgerdom. Het ging de confessionelen niet om emancipatoire motieven, hoewel emancipatie wel een gevolg is geweest van de schoolstrijd.

Een volkspetitionnement werd georganiseerd waar bijna 500.000 burgers aan deelnamen. Deze scherpe polarisatie riep vervolgens weerstand op en dit bevorderde een meer pragmatische opstelling van de liberalen. Subsidie aan het bijzonder onderwijs werd door hen niet meer uitgesloten. De grondwetherziening van 1887 maakte verstrekking van subsidie mogelijk als de wetgever dat wenst. In de Schoolwet van 1889 werd bepaald dat ongeveer een derde van de schoolkosten van het bijzonder onderwijs werd gesubsidieerd. Vanaf die tijd werd langzamerhand de financiële positie verbeterd. In 1917 werd in de Grondwet de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs vastgelegd, ook met steun van de SDAP.

1.2 Klassiek en sociaal grondrecht

Het tweede punt van onze bespreking is het karakter van het grondwetartikel, zijn typering. Het artikel is lastig te categoriseren omdat het elementen bevat van een klassiek en een sociaal grondrecht. De grondwetgever garandeert burgers en rechtspersonen om in vrijheid onderwijs aan te bieden, een vrijheid die de overheid moet erkennen. Tegelijkertijd draagt de grondwetgever overheidsorganen op om voor het onderwijs te zorgen. Wat dit laatste betreft noemt de grondwetgever in het eerste lid het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de overheid, een bepaling waarop als zodanig niet rechtstreeks door burgers of rechtspersonen (waaronder die van een school) een beroep kan worden gedaan.

De aanhoudende zorg betreft al het onderwijs. De regering moet jaarlijks de Staten Generaal over de staat van het onderwijs berichten. Verder heeft de overheid de grondwettelijke taak om in elke gemeente te zorgen voor voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs. De wetgever wordt opgedragen dit onderwijs in een wet te regelen. De overheid stelt eisen van deugdelijkheid en bekostigingswaarden aan zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs, dat neerkomt op een normstelling ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs en zijn materiële omstandigheid.

Wat betreft de onderwijsvrijheid, het klassieke grondrecht, luidt de eerste zinsnede van het tweede lid: 'Het

geven van onderwijs is vrij'. In de literatuur worden de vrijheden van stichting, richting en inrichting als de *constituerende* elementen van dit lid aangemerkt. De eerste vrijheid, het oprichten van scholen, is een substantieel recht ondanks dat stichtingsnormen aanzienlijk zijn verzaamd. De drager van deze vrijheid is de rechtspersoon van de school, dus niet de leerlingen, ouders, leraren of de 'schoolgemeenschap'.

De tweede vrijheid, die van de richting van de school, is het kernelement. Onder richting wordt in dit verband meestal begrepen de confessionele of levensbeschouwelijke overtuiging, die richtsnoer is voor een eigen visie op mens en samenleving en tot uitdrukking komt in de keuze van lesmateriaal, de benoeming van leraren en de aanname van leerlingen (of weigering als zij de grondslag van de school niet onderschrijven). Overigens is de praktische betekenis van het begrip richting verminderd door de invoering van de zogeheten richtingvrije planning, dat wil zeggen: bepalend is het aantal ouderverklaringen. Over richting komen wij nog uitvoerig terug.

De derde vrijheid, de inrichting van het onderwijs, heeft betrekking op de gang van zaken op school en kan vergaand worden ingeperkt en dat is ook gebeurd: op financieel terrein, ten aanzien van personeelsbeleid en er gelden onderwijskundige voorschriften, bijvoorbeeld de kernleerdoelen.

De onderwijsvrijheid komt mede tot uitdrukking in de clausuleringen die artikel 23 aanbrengt op de bevoegdheid van de overheid deugdelijkheidseisen te stellen. Deze eisen moeten met inachtneming van de vrijheid van richting bij wet worden geformuleerd. Als de bijzondere school aan deze eisen voldoet dan wordt zij naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. In het zesde lid van het artikel wordt voorgescreven vooral de vrijheid van het bijzonder onderwijs bij de keuze van leermiddelen en de benoeming van leraren te eerbiedigen. Dit heeft ook betrekking op de scholen met een bepaalde pedagogisch-didactische grondslag.

1.3 Randen opzoeken van het grondwetsartikel

Ons derde punt van bespreking is de actuele betekenis van het artikel. Het merendeel van de scholen heeft een bijzondere signatuur, maar Nederland is sterk veranderd. Het land is ontkerkelijkt, de naar confessie of levensovertuiging verzuilde instellingen zijn gesecculariseerd. Is artikel 23 daarmee niet achterhaald? Velen zijn dit van mening, wat opmerkelijk genoeg niet heeft geleid tot afschaffing van het artikel, maar tot een *Umdeutung*: de randen van de bepalingen zijn opgezocht. Belangrijk daarbij is dat Nederland geen constitutionele rechtspraak heeft. De grondwetsopvattingen van de leden van wetgevende macht, derhalve van de regering en de leden van de Staten Generaal, zijn beslissend. De vraag die daarachter ligt is of het de wetgever in deze kwestie vrij staat

af te wijken van concepten die bij de historische grondwetgever voorzaten. Wij menen dat die ruimte er niet is indien het gevolg is dat minderheden indertijd geborgde rechten en aanspraken kwijtraken.

Maatschappelijke problemen zijn aanleiding geweest om aan de onderwijsvrijheid nieuwe voorwaarden te stellen. De zorgen die er zijn op de terreinen van opvoeding, integratie van minderheden, de kwaliteit van het onderwijs gemeten naar internationale maatstaven, de kwaliteit van het docentencorps hebben geleid tot talrijke aanpassingen van onderwijswetten. Feitelijk betekent dit een aanzienlijke beperking van de ruimte van het bijzonder onderwijs. Naast genoemde zorgen is ook het onderwijs, dat kennelijk door sommigen als afwijkend wordt ervaren (islamitische en reformatorische scholen, experimenten zoals lederwijs), aanleiding voor deze inperking geweest.

1.4 Nieuwe spanningen

De critici van artikel 23 hebben, zoals hierboven staat, twee mogelijkheden. Zij kunnen het pad inslaan dat leidt tot wijziging of intrekking van het artikel. Revisie van de grondwet is echter gecompliceerd en een ongewis avontuur, politiek riskant ook. Aantrekkelijker is de *Umdeutung*, een herinterpretatie van delen van het artikel. Dit heeft een voortdurende politieke druk op de onderwijsvrijheid tot gevolg gehad. Wij laten daar nu een aantal voorbeelden van zien.

- De samenwerkingschool, aangekondigd in het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet, is een school waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden, daarmee afwijkend van het duale stelsel en daarom een wettelijke basis behoevend. Moet de grondwet worden aangepast, zo was de vraag. Uiteindelijk is deze vraag door de toenmalige regering bevestigend beantwoord.

De samenwerkingschool kan slechts worden opgericht indien een van de betrokken openbare of bijzondere scholen onder de opheffingsnorm komt. Deze wet kan in krimpregio's ruimte geven aan bestuurders die streven naar één school in dorp of wijk. Dit zou op den duur een aantasting van het duale stelsel betekenen. Inhoudelijk zal de samenwerkings-school in de praktijk een meer openbaar karakter hebben, omdat levensbeschouwelijke pluriformiteit zal moeten worden geëerbiedigd. Alleen de bestuursstructuur zal het speciale karakter van de school nog duidelijk maken. Verder is er politieke druk om de uitzonderingsbepaling te laten vallen en de samenwerkingschool te zien als een normale en wellicht zelfs te prefereren voorziening, boven de bijzondere scholen.

- Het wetsvoorstel Regeling toelatingsrecht onderwijs benadrukt de vrijheid van ouders om een school voor hun kinderen te kiezen. Tegenwoordig zien velen dit als de kern van de Nederlandse onderwijsvrijheid.

Volgens het voorstel hebben ouders een toelatingsrecht dat in principe voor alle scholen geldt, met uitzondering van de scholen die jarenlang op grond van hun confessionele grondslag een toelatingsbeleid voeren. Aan deze scholen kan de minister voor een bepaalde periode ontheffing van het toelatingsrecht verlenen. In de juridische literatuur wordt de toelating van leerlingen als element van vrijheid van richting gezien. Echter, de strekking van het initiatiefwetsvoorstel is dat leerlingen niet op denominatieve gronden de toegang tot een bijzondere school kan worden geweigerd, mits de ouders haar grondslag respecteren. Het wetsvoorstel is om die reden zowel door de Raad van State als de Onderwijsraad bekritiseerd, waarna het voorstel is aangepast. Maar het blijft omstreden.

- Een ander wetsvoorstel heeft betrekking op de 'enkele feit'-constructie in de Wet gelijke behandeling; de initiatiefnemer wil deze bepaling schrappen. Deze constructie geeft het schoolbestuur de bevoegdheid in bijzondere omstandigheden tegen een homoseksuele leraar op te treden. Net als het hierboven genoemde wetsvoorstel heeft ook dit initiatief vooral een principiële betekenis. De reële praktijk kent nauwelijks voorbeelden van weigering van leerlingen en van rechtspositionele maatregelen tegen leraren in verband met hun seksuele voorkeur en gedrag.

De geschiedenis van de laatste decennia leert dat de wetgever herhaalde malen is geconfronteerd met artikel 23. In de voorgaande voorbeelden gaat het om rechtstreekse inperkingen van de vrijheid van richting. In tal van andere situaties traden ook spanningen op rond de onderwijsvrijheid, maar dan meer als een neveneffect van regelgeving. Enkele recente voorbeelden hiervan zijn de opdracht tot burgerschapsvorming (waarmee de wetgever op het terrein van levensbeschouwing komt), het toezichtkader van de Inspectie (zij bemoeit zich met de wijze van onderwijs geven) en de voorschriften ten aanzien van de interne structuur van de rechtspersoon, bijvoorbeeld het scheiden van bestuur en intern toezicht.

1.5 Grondrechten verschillend gewogen

Ten slotte blijkt artikel 23 tegenwoordig ook nog een betekenis te hebben die uitstijgt boven het onderwijs. Wij doelen op de discussie over een hiërarchie van grondrechten, die er overigens vanuit juridisch perspectief niet is. Intussen lijkt echter de onderwijsvrijheid als lichter te worden ervaren dan gelijkheid en non-discriminatie. Wij komen hier later op terug.

Een andere opmerking gaat over de internationaalrechtelijke betekenis van onderwijsvrijheid. In ons land staat de vrijheid van richting centraal, dat wil zeggen: het recht van ouders dat hun kinderen worden onderwezen vanuit een specifieke, in de grondslag van de school aangegeven

levensovertuiging. Maar dit valt niet zonder meer samen met de betekenis van onderwijsvrijheid zoals bedoeld in internationale verdragen. De invalshoeken zouden verschillend zijn. Zo wordt getracht de vrijheid van richting vooral te duiden als vrijheid om een onderwijsmethodiek te kiezen, en inrichtingsvrijheid niet op te vatten als een gevolg van de vrijheid van richting. Ook hierop komen wij later terug.

Een derde opmerking gaat over de scheiding van kerk en staat. Een strikte scheiding daartussen zoals in Frankrijk (*laïcité*) kent ons land niet, zie de bekostiging van confessionele scholen. Onder voorwaarde dat zij voldoen aan dezelfde deugdelijkheideisen en bekostigingsvoorwaarden die aan het openbaar onderwijs zijn gesteld. Maar in het debat is druk ontstaan om voor de Franse laïcistische benadering te kiezen. Overigens vergoedt de Franse overheid de personeelslasten van de katholieke scholen.

2. Breuken in het Nederlandse onderwijsstelsel

In het eerste hoofdstuk spraken wij over de historische en de actuele betekenis van artikel 23, het artikel in de grondwet dat over onderwijsvrijheid gaat en over de 'aanhoudende zorg' van de overheid voor het onderwijs. Wij constateerden een spanning tussen het klassieke grondrecht (de onderwijsvrijheid) en het sociale grondrecht (de zorg die de overheid heeft ten aanzien van het onderwijs). Wij bespraken enkele recente voorbeelden van deze spanning, maar het (globale) overzicht op pagina 17, 18 en 19 laat zien dat regering en parlement stilaan de inrichting van het onderwijs naar zich toe hebben getrokken. Kennelijk groeide de behoefte om meer sturing aan het onderwijs te geven. Gaandeweg ontstonden er breuken in de constellatie van bijzonder onderwijs en overheidszorg.

Ons overzicht begint met de Contourennota (van het kabinet-Den Uyl), die de maatschappelijke functie van het onderwijs benadrukte. Maar vanwege die functie waren er al eerder maatregelen getroffen die een inhoudelijke ingreep in de organisatie van de scholen betekenden. Het gaat daarbij vooral om de Mammoetwet van 1968, die

het oogmerk had het opleidingspeil van de bevolking te verhogen, onder meer door programmatische voorschriften (denk aan de zogenoemde brugklas en de aansluiting op elkaar van schooltypen). Ook de instelling van een centraal examen en de komst van de NLO (de nieuwe lerarenopleiding) zijn voorbeelden van de toegenomen inhoudelijke bemoeienis van de overheid.

Breuken	Sturingsinstrumentatie	Toelichting
<p>Contourennota, 1975.</p>	<p>Voorstellen tot regionalisering van de sturing van scholen: Overheveling taken van rijksoverheid: planning, huisvesting, schoolbegeleiding, opleiding en nascholing, onderwijsvernieuwing.</p> <p>Afstoten van taken door schoolbestuur en gemeentebestuur van respectievelijk het leermiddelenbudget, de verantwoordelijkheid voor mobiliteit leraren, het leerlingenvervoer, leerplichtcontrole en nog enkele andere zaken.</p> <p>Voorbeelden tot aanpassing van de onderwijsinhoud die op de Contourennota zijn terug te voeren zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wet basisonderwijs van 1985. - Innovatieproject middenschool van 1973. - Mavo-project van 1975. <p>Latere voorbeelden van overheidsbemoeyenis met de inrichting van scholen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De Wet op de basisvorming van 1990, gekoppeld aan vorming brede scholengemeenschappen (fusie tussen scholen). - Kerndoelen primair onderwijs van 1998 (aangepast in 2006). - Tweede Fase voortgezet onderwijs van 1998. - Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs van 1999. - MBO 2010: de invoering competentiegerichte kwalificatiestructuur. 	<p>Regionalisering vanwege 'regelverdichting', die gaandeweg is opgetreden en de behoefte aan coördinatie en besturing, aldus de motivering.</p> <p>Een grondwetswijziging om delegatie aan lagere overheden mogelijk te maken, kreeg onvoldoende steun in het parlement. Deze delegatie was ook bij algehele grondwetsherziening van 1983 expliciet niet aan de orde.</p> <p>Wel was er een parlementaire meerderheid voor de Kaderwet Volwassenen Educatie van 1984. Dit betekende de rijksbesteding van een lokaal, gemeentelijk plan en de ondersteuning door provincie.</p> <p>In een betrekkelijk korte tijd zijn onderwijswetten gewijzigd en heeft de praktijk van het onderwijs belangrijke veranderingen ondergaan, niet naar ieders tevredenheid overigens. Uiteindelijk leidde in 2007 tot het 'Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen', de commissie-Dijsselbloem in de wandeling. Weliswaar was deze commissie in haar conclusie ronduit negatief over de vergaande bemoeyenissen van de overheid met de scholen, maar zij bracht geen oplossing. Het onderscheid dat zij maakte tussen het 'wat' en het 'hoe' in het onderwijs (als middel om verantwoordelijkheden te verdelen) wordt als kunstmatig ervaren.</p>

Breuken	Sturingsinstrumentatie	Toelichting
<p>Motie Kamerlid Franssen c.s. in 1984: verzoek tot onderzoek naar deregulering.</p> <p>Deze motie heeft de weg vrijgemaakt tot wat werd gezien als de 'terugtrekende overheid'. De overheid bemoeide zich te veel met operationele zaken en zou haar handen daarvan moeten aftrekken.</p> <p><i>De school op weg naar 2000</i>, de nota in 1988 van de toenmalige minister Deetman, heeft die strekking uitgewerkt.</p>	<p>Schaalvergroting samen met lumpsum en de decentralisatie van bevoegdheden (arbeidsvoorwaarden leraren) zijn belangrijke instrumenten en zijn de implicatie van nota's zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schaalvergroting, Taakverdeling en Concentratie in het HBO, van 1984. - Hoger onderwijs, Autonomie en Kwaliteit van 1985. - Sectorvorming en vernieuwing in het MBO van 1986. - Wijziging bekostigingsregelingen formatiebudget van 1988 en Londo-bekostiging van 1988. (Dit zijn voorlopers van de latere lumpsum.) 	<p>Het was de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NKSr) die in 1979 <i>Baas in eigen school...! Bouwen aan de relatief autonome school</i> publiceerde. In onderwijsland is dit een van de eerste pleidooien voor deregulering, maar ook voor professionalisering van de scholen.</p> <p>In 1995 organiseerde VBKO (de toenmalige vereniging van de beide katholieke onderwijsbonden, Bond KBO en Bond KBVO) het congres <i>Op zoek naar zelfbestuur in het onderwijs: vrijheid en grenzen</i>. Het gaat volgens de congrespublicatie om 'zelfbestuur', synoniem, zo werd gesteld, aan 'autonomie'.</p>
<p>Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing van 1994.</p> <p>Dit beraad bestond uit de rijksoverheid, VNG en de besturenorganisaties.</p>	<p>Het Schevenings Beraad versnelde dit proces en hield tevens de (territoriale) decentralisatie in van huisvesting en andere taken. De gemeenten kregen hiermee bevoegdheden ten aanzien van de bijzondere scholen.</p>	<p>Maar het Schevenings Beraad had tot gevolg dat de gemeenten meer bevoegdheden kregen dan het bijzonder onderwijs wenste, een gevolg van Paars I.</p>
<p><i>Variëteit en waarborg</i> van 1999, een nota van de toenmalige minister Hermans over waarborging van de kwaliteit van scholen.</p> <p>De gedachte was dat deregulering zou leiden tot variëteit in het onderwijsaanbod, en dat dit zou noodzaken tot een standaard om kwaliteit te waarborgen.</p>	<p>Wet op het Onderwijstoezicht van 2002.</p>	<p>De tweede Paarse regering, die aantrad in 1998, verzwaarde de Inspectie, een wijziging die door de kabinetten daarna is uitgebreid. Dit hield in dat een onderwijskundig schoolmodel ('De effectieve school') feitelijk werd voorgeschreven. Controle en repressie waren het logische vervolg, de zogenoemde interventiepiramide. Inmiddels is Inspectie geïntegreerd met de controle van de accountants van de overheid.</p>

Terugkijkende hebben in de periode 1968 – 1999, in dertig jaar, enkele belangrijke ingrepen plaatsgehad, die de verhouding tussen het bijzonder onderwijs en de overheid hebben doen kantelen. Onmiskenbaar is die verhouding meer verticaal aan het worden.

Wij sluiten dit overzicht af met enkele andere voorbeelden die een inperking betekenen van de handelingsruimte van het bijzonder onderwijs.

Breuken	Sturingsinstrumentatie	Toelichting
Aanpassen stichtingsnormen.	<i>Toerusting en bereikbaarheid</i> van 1994, bedoeld om schaal van basisscholen te vergroten.	Stichting van (kleine) nieuwe basisscholen is nagevoeg onmogelijk geworden. De toenmalige minister Van der Hoeven heeft dit beleid nog verder aangescherpt door een maximum te stellen aan het aantal kinderen met een 2,2 gewicht. Dit om het stichten van islamitische scholen te ontmoedigen.
Kabinetsbrief Passend onderwijs van 2011.	Scholen hebben zorgplicht en zijn afhankelijk van een regionaal bestuur (gevormd door de betrokken schoolbesturen) dat een gebudgetteerde lumpsum voor zorgleerlingen beheert.	<p>Een nieuwe bestuurslaag wordt gecreëerd die, wat onderwijszorg betreft, boven de betrokken schoolbesturen staat. Dat de gemeente op termijn over het volledige (jeugd)zorgdomein zal gaan, zoals in de kabinetsbrief staat, is omineus. Denkbeeldig is het niet dat zij in de toekomst de onderwijsbestuurslaag overneemt, een maatregel die dan ongetwijfeld efficiënt en doelmatig genoemd zal worden. Dan zal de bijzondere school wat haar kerntaak aangaat, twee overheden boven zich hebben, een nog meer verticale verhouding dus. Overigens zal de inrichting van nieuwe regionale besturen naar verwachting gepaard gaan met bestuurlijke schaalvergroting, dit om risico's beter te kunnen spreiden.</p> <p>Schaalvergroting zal ook een van de effecten zijn van een algehele wijziging van de bekostigingsgrondslag. Nu bestaat deze uit een aantal componenten, maar er wordt met de gedachte gespeeld de bekostiging louter te baseren op (het aantal) leerlingen.</p> <p>We zien dat economisch en rationeel denken noodzakelijkerwijs schaalvergroting tot gevolg heeft.</p>

3. De betekenis van grondrechten

Vanzelfsprekend zijn grondrechten altijd in beweging. De laatste jaren draait het om de verdediging van de vrije meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel en de bescherming van privacy, terwijl onderwijsvrijheid een grondrecht is dat, zoals wij zagen, onder vuur is komen te liggen. Hoe valt dit te begrijpen?

3.1 Klassieke grondrechten en hun inherente spanningen

Zoals wij eerder opmerkten zijn er klassieke en sociale grondrechten. De klassieke grondrechten betekenen dat de overheid zich onthoudt ten aanzien van bepaalde vrijheidssferen van de burger. Sociale grondrechten betekenen dat de overheid handelt, bijvoorbeeld zorg draagt voor voldoende werkgelegenheid of de bescherming van het leefmilieu ter hand neemt of de bevordering van de volksgezondheid en zo meer. Anders dan de klassieke grondrechten kunnen de sociale grondrechten niet voor de rechter worden afgedwongen. De laatste groep moet worden opgevat als beleidsvoornemens. Ze zijn onvoldoende concreet geformuleerd en burgers kunnen er daarom niet in rechte een beroep op doen.

Klassieke grondrechten betekenen dat individuen, al dan niet in een collectief verband, als dragers van grondrechten zelf bepalen op welke wijze zij hun rechten uitoefenen en hoe zij daarmee hun leven vormgeven. Het gaat om fundamentele vrijheidsrechten van de mens die een vrijheidssfeer garanderen, zonder overigens dat door een individu een vrijheid ook te allen tijde kan worden gerealiseerd. Hier valt een onderscheid te maken tussen de meer individueel en de meer collectief beleefde grondrechten. Tot de laatste categorie behoren onder meer de vrijheden van godsdienst, van vereniging en van onderwijs. Deze vrijheden impliceren niet dat het individu automatisch toegang tot een bijzondere school toekomt of een automatisch lidmaatschap van een vereniging. Scholen en verenigingen hanteren hun eigen toelatingsbeleid. Groepen van individuen en maatschappelijke verbanden nemen zelf het initiatief tot oprichting van een school of een vereniging. Vandaar een eigen toelatingsbeleid; mensen die zijn afgewezen, kunnen zelf een vereniging oprichten, met eenzelfde doel, eenzelfde grondslag, maar met een ander toelatingsbeleid. Zo gaat het vaak in de praktijk.

Het gelijkheidsrecht neemt in de catalogus van grondrechten een bijzondere plek in en wel om twee redenen. Het recht kan in de eerste plaats niet alleen als een klassiek grondrecht worden beschreven. Het gelijkheidsrecht betreft immers het handelen van de overheid: zij dient een ieder gelijk te behandelen en daaruit kan volgen dat zij maatregelen neemt om eventuele ongelijke behandeling weg te nemen. In de tweede plaats is het de vraag hoe het gelijkheidsbeginsel met de klassieke vrijheidsrechten is te verenigen. Het strikt afdwingen van dit beginsel kan een beperking of een verzwakking van de andere rechten betekenen. Juist de vrijheden van meningsuiting, godsdienst, onderwijs en vereniging maken afwijkende meningen, een nieuwe godsdienst, een nieuw onderwijsaanbod, mogelijk. Indien deze vrijheidsrechten in vergaande mate in het perspectief van het gelijkheidsbeginsel moeten worden uitgeoefend, zal van de pluriformiteit die het gevolg is van deze grondrechten steeds minder terechtkomen. Zij gaan onder het juk van het gelijkheidsbeginsel door. Klassieke grondrechten betekenen niet in alle gevallen dat de overheid zich onthoudt, dus niet optreedt (of an-

ders gezegd: dat zij de negatieve verplichting volgt). Uit deze grondrechten kunnen namelijk zogeheten positieve verplichtingen voortvloeien: de overheid moet handelen om de werking van een klassiek grondrecht te garanderen. Ze zorgt bijvoorbeeld voor vrije verkiezingen om het kiesrecht te garanderen; ze heeft politie in dienst die de openbare orde moet bewaren bij de uitoefening van het demonstratierecht. Maar deze positieve verplichtingen kunnen een negatief effect hebben, denk aan anti-terroriswetgeving die de privacy van burgers ernstig beperkt. Toch wordt dit als een positieve verplichting gezien, omdat ze voortvloeit uit het recht op leven, zoals internationaal is vastgelegd. Het is immers de Staat die door actief optreden de veiligheid van de burgers dient te garanderen, een prestatieverplichting eigenlijk. De vrijheid van onderwijs is een ander voorbeeld van deze spanning tussen vrijheidsrechten en de positieve verplichtingen van de overheid. Die verplichtingen hebben hun weerslag op de vrijheid van onderwijs. Het onderscheid tussen negatieve en positieve verplichtingen van de overheid wordt regelmatig gerelativeerd. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zou het onder-

scheid nauwelijks gebruiken. Voorts zouden mensenrechten niet enkel gelden ter bescherming van de negatieve vrijheid en niet alleen gelden ten opzichte van de Staat, maar eveneens tussen burgers onderling. Deze argumenten nemen echter niet weg dat de notie van grondrechten primair strekt tot overheidsonthouding; er bestaat een principieel verschil tussen onthouden en optreden, want waar eindigt dit laatste ten enenmale? De positieve verplichting op grond van het ene grondrecht kan het andere grondrecht aantasten. Met positieve verplichtingen moet daarom uiterst voorzichtig worden omgegaan.

3.2 Grondrechten in beweging

Er worden steeds meer grondrechten gedefinieerd; de grondrechtencatalogus dijt uit. Internationaal is dit duidelijk zichtbaar in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarin zijn niet alleen de 'traditionele' grondrechten opgenomen, zoals de menselijke integriteit, privacy, vrijheid van meningsuiting, van geloofsvrijheid, et cetera, maar ook tal van minder 'traditionele' grondrechten. Voorbeelden zijn: het recht op werk, vrijheid van kunsten en wetenschappen, vrijheid van ondernemerschap, het recht van ouderen op een waardig en zelfstandig leven, het recht op informatie en op raadpleging van werknemers binnen hun onderneming. De vraag is natuurlijk waarom andere belangen nog niet als een recht zijn geformuleerd, bijvoorbeeld het recht op kinderopvang. Hoe belangrijk de minder 'traditionele' grondrechten ook zijn, de vraag is wel welke rechten

fundamenteel zijn en welke minder. Maar is hiërarchie tussen grondrechten niet discutabel? Is een discussie daarover wenselijk? Dit is het tweede punt van de beweging van grondrechten.

Natuurlijk is het zo dat het ene grondrecht soms meer in de belangstelling staat dan het andere. Eerder was de aandacht op de bescherming van privacy gericht, daarna stond het gelijkheidsbeginsel in het middelpunt van de belangstelling. Tegenwoordig hebben we het over de vrijheid van meningsuiting, ten koste van het gelijkheidsrecht. Meer in het algemeen gesproken lijkt het erop dat de collectief beleefde grondrechten (de geloofsvrijheid, het verenigingsrecht, de vrijheid van onderwijs) in de samenleving onder druk staan en dat individueel beleefde grondrechten aan terrein winnen.

Hoe zouden we een hiërarchie tussen grondrechten moeten zien? Hoogleraar staatsrecht Jit Peters (UvA) schreef vorig jaar daarover in *Trouw*. Peters: "Er is binnen het rijtje grondrechten een soort hiërarchie. Brengt de afschaffing van de vrijheid van onderwijs de rechtsstaat in gevaar? Dat lijkt me niet, maar de afschaffing van vrijheid van onderwijs voor een bepaalde groep wel: dan is het gelijkheidsbeginsel in het geding. Zo moeten er, binnen de kaders van de rechtsstaat, veel vaker afwegingen worden gemaakt."

Peters' opvattingen zijn bepaald geen gemeengoed. In *Grondrechten in een pluriforme samenleving* stelde de toenmalige minister De Graaf het volgende: "In verband

met de mogelijkheid van botsing van grondrechten is het belangrijk te constateren dat de Grondwet geen voorgegeven rangorde tussen grondrechten kent. De objectieve criteria ontbreken daarvoor. (...) Geconcludeerd moet worden dat hiërarchisering onwenselijk is omdat het geen bevredigende oplossing biedt voor conflictsituaties en bovendien onuitvoerbaar is. Daarnaast blijkt de rechter in het algemeen adequaat met het vraagstuk van (indirect) conflicterende grondrechten te kunnen omgaan en biedt de jurisprudentie zelfs een aardig inzicht in specifieke situaties waarin het ene grondrechtelijke belang zwaarder weegt dan het andere." De nota is zeer uitgebreid in de Staten-Generaal behandeld en de conclusies daaruit zijn breed gedeeld. Juristen gaan er daarom vanuit, dat de in deze nota weergegeven opvatting het geldend recht weergeeft.

De hierboven genoemde (casuïstische) belangenafweging door de rechter brengt ons bij een derde beweging van grondrechten. Sinds enkele decennia worden grondrechten tussen burgers onderling (of tussen particuliere instellingen) ingeroepen. Dan wordt gesproken over de horizontale werking van grondrechten. Op onderwijsgebied is het Maimonides-arrest daarvan een voorbeeld, namelijk de botsing van het recht van ouders op onderwijs naar hun keuze en de vrijheid van onderwijs. Zoals gezegd, grondrechten zijn oorspronkelijk bedoeld ter begrenzing van de overheidsmacht en niet ter begrenzing van het handelen van medeburgers. Daarom is het juridisch

aanvaard dat grondrechten in horizontale verhoudingen niet onverkort kunnen gelden. Bovendien kan de beperkingsystematiek van een grondrecht, die aangeeft op welke wijze en in welke mate de overheid de uitoefening van een grondrecht kan beperken, niet gelden in de relatie tussen burgers onderling. Burgers kunnen immers geen wet vaststellen, die (in beginsel) de basis van zo'n inperking vormt. Het gevolg daarvan is dat de juridische 'hardheid' en duidelijkheid die de grondrechten beogen te bieden, verloren gaan. Het grondrecht werkt immers niet onverkort, maar in welke mate dan wel? De rechter maakt in geval van horizontale werking van grondrechten (in de regel) een belangenafweging tussen de belangen van de ene partij en die van de andere, en beoordeelt welke belangen zwaarder wegen. Zo'n belangenafweging doet een beroep op het moreel-ethisch denkkader van de rechter. De jurisprudentie ter zake heeft daarom een sterk casuïstisch karakter. Door juristen is wel getracht om deze belangenafweging te categoriseren, maar deze pogingen zijn weinig geaccepteerd. Hoe onbevredigend in sommige opzichten de sterk casuïstische belangenafweging door de rechter ook is, het is de enige mogelijke weg. Een hiërarchie van grondrechten kan tot nog onbevredigender resultaten leiden. Indien zou vaststaan dat het ene grondrecht prevaleert boven het andere, dan komen allerlei belangen en waarden onder druk te staan, terwijl in een vrije samenleving juist ruimte is voor een veelheid daarvan. Hiërarchisering van grondrechten leidt tot minder vrijheid voor ons allen en kan willekeur tot gevolg hebben.

4. De rechten van ouders en kinderen, het perspectief van de vrager

We spraken over de vrijheid om onderwijs aan te bieden, maar hoe staat het met de vrijheid van ouders om een school te kiezen die hun voorkeur heeft? Zijn ouders of leerlingen niet evenzeer drager van de vrijheid van onderwijs, naast de rechtspersoon? Wat betekent recht op onderwijs? Opvallend genoeg is het recht op onderwijs niet in de Nederlandse rechtsorde vastgelegd.

Zoals eerder opgemerkt gaat het om twee rechten: het recht op onderwijs en onderwijsvrijheid. Het eerste geeft ouders hun kinderen recht op onderwijs, het tweede geeft het recht om onderwijs aan te bieden. Twee verschillende rechten, maar alleen het tweede recht wordt tot artikel 23 van de Grondwet gerekend.

Bij het tweede recht gaat het niet om de positie van de ouders. Zij hebben bijvoorbeeld geen zeggenschap over de richting van de school. Daar gaat alleen het schoolbestuur over. In het eerder genoemde Maimonides-arrest oordeelt de Hoge Raad dat een grondrecht van ouders om hun kinderen onderwijs van een bepaalde, door hen verkozen richting te volgen, niet kan worden ontleend aan artikel 23. Weliswaar verschaft artikel 2 Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rech-

ten van de Mens (EVRM) ouders tegenover de Staat een aanspraak op de eerbiediging van hun keuze voor onderwijs van een bepaalde godsdienstige of filosofische richting, maar dit artikel schept hun geen rechten tegen een instelling van bijzonder onderwijs. Dit artikel is dus een vrijheidsrecht ten opzichte van de Staat, en geldt niet als een recht ten opzichte van niet-statelijke verbanden. Artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat ook over onderwijsvrijheid gaat, heeft dezelfde strekking. Dit geldt evenzeer voor andere verdragen: het Internationaal Verdrag betreffende Burgerrechten en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag betreffende Economische, Sociale en Culturele Rechten. Overigens is het zo dat de kinderen zelf ook dragers zijn van het recht op onderwijs. De verdragen zijn daar expliciet over. Het beginsel dat ouders de primaire verantwoordelijkheid dragen voor hun kinderen heeft natuurlijk een groot gezag. Uit het genoemde artikel van het EVRM kan worden afgeleid dat bijzonder onderwijs mogelijk moet zijn. Ook dat de Staat geen levensbeschouwelijk onderwijs verplicht mag stellen wanneer ouders in gelijke

voorwaarden geen school kunnen kiezen die aan hun levensovertuiging tegemoet komt. Kortom, de Staat moet de keuze van ouders respecteren. Maar hoe groot het gezag van dit beginsel ook is, uit artikel 2 van het EVRM kan niet worden afgeleid dat de Staat de bijzondere school zou moeten bekostigen. En het Maimonides-arrest leert ons dat uit dit artikel ook niet kan worden afgeleid dat het recht van ouders op onderwijs naar hun keuze volledig zou samenvallen met de bedoeling van onderwijsvrijheid. Daarmee is de toelating tot een school dus niet verzekerd, hoe belangrijk de vrije schoolkeuze ook is. Het beschermt het recht van ouders om hun leerplichtige kinderen aan te melden bij een school van hun voorkeur, zonder beslissende invloed van de overheid. Maar een recht tot toegang is het niet. Het schoolbestuur is bevoegd om een leerling te weigeren in verband met de richting van de school. In vergelijking met de openbare school is dit een extra grond om een leerling te weigeren. Beide schooltypen (openbaar en bijzonder onderwijs) hebben nog andere gronden: de opnamecapaciteit, het gedrag van de leerling, zijn of haar speciale behoefte aan zorg indien de school die niet kan aanbieden.

Zoals eerder opgemerkt, het is overigens de rechter die bij botsing tussen grondrechten moet beoordelen welk recht in een concreet geval prevaleert, zie het voorbeeld van het Maimonides-arrest. Daarbij moet worden beseft, dat bij de totstandkoming van de meeste verdragsbepalingen niet of nauwelijks is stilgestaan bij de mogelijkheid dat burgers onderling daarover kunnen conflicteren. Dit is het eerder al aangehaalde leerstuk van de horizontale werking van grondrechten. Als er al een beroep kan worden ingesteld dan kan dat meestal alleen via een klacht tegen de Staat. Dat geldt onder meer voor de rechtsgang bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De rechter kan horizontale werking aan bepalingen uit het EVRM toekennen. De Nederlandse rechter heeft dat echter ten aanzien van artikel 2 Eerste Protocol niet gedaan. Dit is een beslissend punt in het Maimonides-arrest. Het recht van een bijzonder schoolbestuur tot het voeren van een toelatingsbeleid wordt door de rechter bijzonder zwaar gewogen. Vandaar de uitspraak van de rechter dit jaar dat het Don Bosco College in Volendam terecht een leerlinge heeft geweigerd omdat zij een hoofddoek draagt.

5. Onderwijsvrijheid, het perspectief van de aanbieder

We hebben in het vierde hoofdstuk vastgesteld dat artikel 23 van de Grondwet gaat over de vrijheid om onderwijs aan te bieden en bijgevolg om, bijvoorbeeld, een bijzondere school te stichten en in te richten. Het artikel bepaalt ook dat de bekostiging door de overheid van het bijzonder onderwijs gelijk is aan die van het openbaar onderwijs. In het eerste hoofdstuk hebben we de historische achtergrond van deze financiële gelijkstelling beschreven. In het tweede hoofdstuk stelden we vast dat er breuken zijn waar te nemen in deze constellatie van het bijzonder onderwijs en de overheid. Dit is een gevolg van de ingrepen van de wetgever in de sfeer van de bijzondere scholen, wettelijke bepalingen die, aldus de wetgever, hun grond vinden in het eerste lid van artikel 23 waar staat dat het onderwijs de aanhoudende zorg van de overheid is. Hiermee kantelt de verhouding tussen bijzondere scholen en overheid; ze is onmiskenbaar meer verticaal aan het worden, schreven wij.

Deze kanteling leidt ertoe dat allerlei partijen menen een eigen rol te kunnen spelen in de wijze waarop het bijzonder onderwijs invulling geeft aan zijn taken en be-

voegdheden. Bijvoorbeeld gemeenten, die hun wettelijke taak ten aanzien van de onderwijshuisvesting denken te kunnen benutten om ook andere lokale belangen te dienen. 'Wie betaalt, bepaalt', denkt men kennelijk in die kringen. Aan de toekenning van een vergoeding voor huisvesting worden zo extra voorwaarden verbonden. Verder, als op basis van argumenten en overtuiging partijen hun doel niet realiseren, kiest men vaak voor de juridische weg. Gemeentebesturen beroepen zich onder andere op de financiële weigeringsgrond en op bevoegdheden die voortvloeien uit de Leerplichtwet. Of vergunningen worden niet afgegeven, terwijl de aangevoerde gronden oneigenlijk zijn.

Soms wordt ook de onderwijswetgeving gebruikt voor geheel andere doelen. Denk aan de gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs, een maatregel ingegeven door inkomenspolitiek. Scholen worden geconfronteerd met de complexe uitvoering als gevolg van de aanbestedingsprocedure. Bovendien worden ze ondertussen gekort op deze uitkering en worden gedwongen tot compensatie in het lumpsumbedrag.

Ook de Inspectie van het Onderwijs is sinds de invoering van de kwaliteitswet en de wetwijziging in de sectorwetten in verband met het belang van 'goed onderwijsbestuur' veeleisend. Behalve dat zij zich op de oorspronkelijke wettelijke deugdelijkeisen richt, legt zij met haar inspectiekader een claim op het totale onderwijs. Hier is een belangrijke vraag of deze pseudo-regelgeving niet haaks staat op de vrijheid van inrichting. De Inspectie speelt op basis van een toezichtkader een zeer inhoudelijke rol, tegelijkertijd wordt een belangrijk aantal van de toetsingsinstrumenten gebruikt, zonder dat daar enige legitimiteit voor te vinden is in de sectorwetten.

De aanleiding van dit alles is het vermeende gebrek aan kwaliteit van de scholen en de vraag wat goed onderwijs eigenlijk is. Allerlei instanties poneren opvattingen die niet zelden met elkaar strijden. Zo botst de visie van de Vereniging Beter Onderwijs Nederland op de indicatoren van de Inspectie. In deze situatie van 'permanente discussie' leiden voorvallen en incidenten al snel tot politieke maatregelen, en beïnvloeden zo de communicatie van de school met haar omgeving. Zo slaan we met elkaar op hol.

Voor de katholieke scholen komt daar nog bij dat zij te maken hebben met de bisschop van het diocees waar zij gevestigd zijn. Dit houdt in dat hij inhoudelijk invloed kan uitoefenen op het godsdienst/levensbeschouwelijk onderwijs van de scholen. De benoeming van godsdienstleraren is afhankelijk van zijn goedkeuring.

Voor katholieke scholen is het lastig om hun eigen identiteit tot uitdrukking te brengen. Katholiek is in de praktijk een paraplu waaronder een geschakeerde wereld te vinden is. De levensbeschouwelijke waarden en normen beïnvloeden het schoolklimaat, dat trouwens als de kracht van het katholiek onderwijs wordt beleefd. Intussen wordt er ook een grote discrepantie beleefd tussen de reële praktijk van de scholen en de leerstellingen van de Kerk, het instituut. Die kloof wordt nauwelijks begrepen en is moeilijk uit te leggen. Overigens, voor schoolbesturen is 'katholiek' een aansporing voor een eigen positie als hoeder van het bijzonder onderwijs.

6. Ontwikkelingen in het toezicht van de overheid

In eerdere hoofdstukken wezen wij op de gedaanteverandering die de Inspectie van het Onderwijs heeft ondergaan. Van een toezichthouder die in meer algemene zin op het onderwijs lette, is zij nu een 'agent' die scholen stuk voor stuk de maat neemt. Haar eigen maat, zoals we zagen.

6.1 De problematiek van toezicht

Dat de overheid toezicht wenst te houden op maatschappelijke activiteiten, producten en diensten is een oud verschijnsel. Burgers verwachten van hun overheid dat zij adequaat toezicht houdt. De aandacht van de media voor falend toezicht is daarom begrijpelijk. Toch is pas de laatste twintig jaar het overheidstoezicht sterk uitgebreid. Er is sprake van een ronduit stormachtige ontwikkeling. De verklaring hiervoor is in de eerste plaats het toezicht op handhaving, dat op allerlei maatschappelijke terreinen fors is toegenomen. Dit hangt samen met de gegroeide aandacht voor rechtshandhaving in het algemeen. Handhaven is in, gedogen ('pappen en nat houden') is uit.

Op zich is dit een begrijpelijke rechtsstatelijke reactie op

de 'gedoogcultuur' van dertig, veertig jaar geleden. Er is echter een dieper liggende oorzaak, namelijk de herijking van de verhouding tussen Staat en maatschappij: via deregulering en nieuwe typen van regulering. Méér eigen verantwoordelijkheid van de samenleving is het devies, maar dat heeft in de praktijk intensiever toezicht van de overheid tot gevolg, met het gevaar van *overkill* bovendien. Onvermijdelijk gaat toezicht gepaard met bureaucratisering, zeker waar de overheid een financiële verantwoordelijkheid heeft, zoals in de onderwijssector. Dan worden prestaties 'bedacht' en gekwantificeerd en wordt geprobeerd daarop te sturen. Behalve dat dit type sturingsmodel wordt ingevoerd, worden er ook nieuwe, aanvankelijk globale, normen gesteld, bijvoorbeeld zorgplichten. De gedachte is dat dergelijke normen een weerspiegeling zijn van diversiteit en dynamiek van de praktijk en dat ook de regeldruk er door wordt beperkt. Maar een zorgplicht als norm roept vanwege haar globale karakter indringende vragen op; ze nodigt uit tot het genereren van *soft law*, de al eerder gesignaleerde pseudo-regelgeving.

Met de groei van het overheidstoezicht veranderde de

organisatie ervan. Er zijn (quasi) zelfstandige toezicht-
autoriteiten opgericht, in de wandeling waakhonden
genoemd. Juridisch gezien spreekt men over 'zelfstandige
bestuursorganen'. Dit zijn overheden die op afstand van
de minister staan. Ze hebben normstellende, toezicht-
houdende en handhavende taken, naar Amerikaans
voorbeeld, daar *regulators* geheten. In de literatuur
worden deze nieuwe instanties afgezet tegen de klassieke
inspectiediensten, die nog onder het volledige gezag van
de minister staan. De eerste zijn vaak bureaucratieën
die primair een juridisch perspectief hebben, terwijl de
inspectiediensten meer veldorganisaties zijn. Hun inhoudelijke
betrokkenheid bij het 'werkveld' is kenmerkend.
In de literatuur is erop gewezen dat toezicht en klassieke
inspectie zich hebben vermengd en dat er zo een hybride
praktijk is ontstaan. Zie de sector van hoger onderwijs:
daar opereert de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Orga-
nisatie én de Inspectie van het Onderwijs. Dit heeft on-
langs tot onduidelijkheid geleid. Wij doelen op de kwestie
van een aantal geaccrediteerde opleidingen van
Inholland, die door de Inspectie te licht zijn bevonden.
Behalve dit aspect van onoverzichtelijk toezicht is de

vervaging van de grens tussen de verantwoordelijkheid
van de overheid en van maatschappelijke instellingen
een bron van zorg. De overheid gaat hun besturing, de
zelfregulering, hun interne gang van zaken, controleren
en beregelen.

De opkomst van het toezicht betekent dat nagedacht
wordt over de beginselen daarvan. Wat is behoorlijk toe-
zicht? Het zou proportioneel moeten zijn en slagvaardig;
de overheid zou gecoördineerd moeten toezien; inspec-
ties moeten onafhankelijk zijn, professioneel, transparant.
Maar draagt dit bij aan betere maatschappelijke praktijk-
ken en een beter bestuur van de overheid zelf? Daarover
is niets met zekerheid te zeggen.

De nieuwe toezichtautoriteiten beschikken intussen over
aanzienlijke bevoegdheden en zijn daarvoor toegerust.
Constitutioneel gezien roept ook dit serieuze vragen op.
In het vorige hoofdstuk wezen wij op de zwakke legi-
timatie van het toezichtkader van de Inspectie van het
Onderwijs. Dat is een algemeen probleem, evenzeer als
de aanzienlijke bevoegdheden, die – in hun uitwerking
– normatief zijn en praktijken van de maatschappelijke

instellingen kleuren en vormgeven. Met welk recht? Dat de overheid regelmatig faalde met haar toezicht (denk aan de vuurwerkramp in Enschede, de Nieuwjaarsbrand in Volendam, balkons van flats in Maastricht die afbraken, wankelende financiële instellingen die met overheidsmiddelen gesteund worden en in een enkel geval zelfs genationaliseerd) leidt overigens tot talrijke ingewikkelde kwesties over verantwoording en aansprakelijkheid. De druk om bij falend toezicht eventuele schade (mede) op de toezichthoudende overheid te verhalen is groot. Ze heeft de neiging zich in te dekken tegen aansprakelijkheidsrisico's. De rechtspraak is voortdurend op zoek naar relevante juridische maatstaven om de overheid de maat te nemen wat haar toezicht betreft. Het is de vraag of deze ontwikkeling vruchtbaar is.

Ten slotte is er nog de ingewikkelde figuur van normstelling en beleidsvorming enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. De gedachte dat de toezichthouder discretionaire ruimte moet hebben, is gebaseerd op de volgende *aanname*. Als de toezichthouder zelf is belast met de specificatie en uitwerking van wetten (doelregelgeving) en dat in overleg met 'het veld' doet, is zijn optreden beter gelegitimeerd en wordt de spontane naleving van zijn normen bevorderd. Dit komt de handhaving ten goede: goede praktijken verspreiden zich en alleen in geval van voortdurende onwilligheid intervieneert de toezichthouder.

6.2 De transitie van het onderwijstoezicht

In lid 2 van artikel 23 van de Grondwet wordt melding gemaakt van het toezicht dat de overheid moet uitoefenen op het onderwijs. De Inspectie behoort tot de oudste toezichthouders van overheidswege en bestaat ruim tweehonderd jaar. Pas vrij recent is het toezicht in een afzonderlijke wet geregeld, de Wet op het onderwijstoezicht van 2002. In die wet heeft toezicht meer betekenis dan in de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat om meer dan handhavingtoezicht.

In het licht van de vorige paragraaf verbaast het ons niet dat ook de taken en werkwijze van de Inspectie volop in beweging zijn. De Wet op het onderwijstoezicht ondergaat een stevige wijziging. Dat gaat gepaard met kritiek. Vooral de verschuiving naar 'risicogericht toezicht', de toezichtarrangementen en wat proportioneel toezicht in feite inhoudt, zijn de punten waarover kritiek bestaat. In het onderwijs zelf dan, want in politieke kringen is er duidelijke steun voor meer inspectie en ook de Onderwijsraad is positief over deze ontwikkeling.

De komst van de toezichtwet in 2002 heeft een vrij fundamentele kentering gebracht, die de gezagsverhouding tussen Inspectie en schoolbestuur scherper aangeeft dan in het verleden. Toezichthouder en instelling zijn tegenover elkaar komen te staan. De achtergrond hiervan hebben wij in de vorige paragraaf geschetst. Bij deze hiërarchisering past het dat het toezicht selectiever wordt; het heeft onder meer tot doel zwakke scholen op te sporen,

"te detecteren", aldus de Inspectie zelf. De schoolbesturen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en er worden 'verbetertrajecten' met ze afgesproken. De interventies krijgen een zwaarder gewicht als verbeteringen naar de mening van de Inspectie uitblijven. Het borgen van kwaliteit staat centraal, zo nodig met sancties. "Ook al beschouwen scholen de inspecteur wellicht als een onderwijskundig adviseur, adviseurschap is principieel in strijd met de toezichthoudende taak", zo staat in een van de Kamerstukken II. Het gaat voortaan om handhavingtoezicht. Dat wil zeggen: handhaving van de normering van de Inspectie die zij de scholen oplegt. Die handhaving heeft vooral tot doel het vertrouwen van burgers in het onderwijsstelsel te borgen. Daar past bij dat de prestaties van de scholen openbaar zijn, dat scholen op een zwarte lijst staan als zij onderpresteren (*naming and shaming*), dat scholen aan *benchmarking* doen. De overheid wil de school transparant maken. Kennelijk heeft de samenleving (ouders, vervolgoepelingen, bedrijfsleven) behoefte aan een duidelijk, extern kwaliteitstempel. De eigen interne kwaliteitscontrole van de school lijkt daarvoor geen afdoend alternatief te zijn. Scholen kunnen minder toezicht verdienen als hun *trackrecord* op orde is. Dat zal hun omgeving overtuigen, dat is wat wordt bedoeld met een horizontale *high trust* relatie. Vaak zijn Engelse woorden nodig. De prijs die de scholen daarvoor betalen, is dat zij zich eenzijdig oriënteren op het toezichtbeleid. Dit is dus het kader van

de Inspectie dat de minister vaststelt en een voorbeeld is van de eerder door ons genoemde pseudo-regelgeving. De vrijheid van inrichting, de ruimte van de scholen dus, is zo een wassen neus geworden. Ze was substantieel. Deze kwaliteitscontrole kent intussen haar eigen dynamiek. Meet- en controle instrumenten worden onder toezicht van de overheid ontwikkeld en uitgebreid, zoals recentelijk de eindtoets in het basisonderwijs, een landelijk examen eigenlijk. Maar hebben scholen zelf niet voldoende middelen om het vertrouwen van hun omgeving te verwerven? Er dreigt een vicieuze cirkel: de overheid stelt telkens opnieuw cijfermatige kwaliteitseisen waaraan de scholen vervolgens proberen te voldoen. Hun eigen kwaliteitszorg raakt daarmee op de achtergrond. Dit ondermijnt hun vermogen, hun veranderingscapaciteit. Een bureaucratische procedure komt daar voor in de plaats. Dit heeft een averechtse uitwerking op de kwaliteit van scholen. Hoe kan de vrijheid van onderwijs uiteindelijk worden verenigd met het toezicht van de overheid? Dat is een belangrijke vraag waar de huidige wet niet het antwoord op geeft. Het is bepaald niet eenvoudig een goede balans van vrijheid en toezicht te vinden. Gebrek aan wederzijds vertrouwen is daarbij een belangrijk obstakel. Wantrouwen kunnen we wegnemen als de sferen van overheid en onderwijs beter worden begrepen en gerespecteerd. Over de achtergrond hiervan gaat het volgende, voorlaatste hoofdstuk.

7. Samenlevingsopbouw en onderwijsvrijheid

In het tweede hoofdstuk hebben wij gewezen op het 'Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen', uitgevoerd door de commissie-Dijsselbloem in 2007. Een van haar belangrijkste conclusies is dat de overheid zich te veel met het onderwijs heeft bemoeid. De commissie constateert dat opvallend genoeg de onderwijsorganisaties dit hebben getolereerd. Zo is een een-tweetje ontstaan tussen het onderwijsministerie en belangenorganisaties en de laatste zijn daarmee verstatelijkt, een veel gebruikt beeld. Daarmee wordt bedoeld dat zij de agenda van de overheid zijn gaan voeren, een agenda overigens die in belangrijke mate door het economische belang is gevoed en neoliberal is getoonzet, de taal van rechts en links. Nederland heeft daarbij met een schuin oog naar Engeland en de Verenigde Staten gekeken.

7.1 Overheersing door overheid of markt

In *Red Tory. How left and right have broken Britain and how we can fix it* (2010) analyseert Philip Blond de negatieve gevolgen van het neoliberalisme.

Marktdenken is leidend geworden, ook op het terrein van publieke diensten zoals onderwijs. De vrije markt zou toereikend zijn en zou alles verklaren. Volgens Blond heeft deze opvatting (een dogma eigenlijk) de samenleving opgebroken – letterlijk. Sociale verbanden maar ook vakmanschap in de zorg en het onderwijs worden minder gerespecteerd. Die twee, in zijn ogen formidabele krachten, zouden weer in ere moeten worden hersteld. Het inzicht en de toewijding van de 'frontlijnwerkers' en de betrokkenheid van burgers en gemeenschappen bevorderen sociale samenhang en daarmee de kwaliteit in ons leven. Blond schrijft: "Te vaak zijn deze krachten onbenut gebleven of zijn (zij) in een oppositionele rol gebracht."

De Engelse regering-Cameron die vorig jaar aantrad, heeft als motto *Big Society*. Na al die jaren van overheidsactivisme, bemoeizucht op de werkvloer, op straat en 'achter de voordeur', zijn de ergernissen zo hoog opgelopen dat de samenleving zelf weer

uitkomst moet bieden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeentescholen worden 'verbijzonderd'. Als de scholen naar het oordeel van de Inspectie goed zijn, worden ze 'vrijgelaten'. Bovendien worden nieuwkomers verwelkomd. De gedachte is dat concurrentie tussen scholen en de keuzevrijheid van ouders de mechanismen zijn die kwaliteit opstuwen. Maar het reële gevaar is dat scholen zo in een ongelijke positie terechtkomen: een aantal krijgt de wind in de zeilen, andere hebben last van een negatieve spiraal. De eerste groep trekt de gemotiveerde ouders en kinderen, de tweede groep scholen blijft zitten met mensen die veel moeilijker zijn te bereiken. Diana Ravitch heeft dit funeste proces, dat zich in de Verenigde Staten al voltrok, uitvoerig onderzocht en gedocumenteerd in *The Death and Life of The Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education* (2010). Mede door principes uit de zakenwereld in het onderwijs toe te passen, is volgens haar het stelsel van goede, lokaal gewortelde scholen, dat aan allen kansen bood, verloren gegaan.

Tegen deze achtergrond begrijpen wij de waarschuwing van Rowan Williams, aartsbisschop van Canterbury en geestelijk leider van de Anglicaanse Kerk. In juni van dit jaar heeft hij in de *New Statesman* geschreven dat de verdenking bestaat dat initiatieven in het kader van Big Society (denk aan decentralisatie, privatisering, afstoten van taken) door de noodzaak tot kostenbesparingen zijn ingegeven, maar hij denkt niet dat de regering op een cynische wijze van de problemen wegkijkt. Wel zijn er volgens hem cruciale vragen over de kwaliteit van de dienstverlening in de nieuwe situatie onbeantwoord gebleven en hij wijst daarbij op problemen zoals kinderen in armoede, gebrekkige scholing, een tekortschietende toegang tot uitstekend onderwijs, duurzame infrastructuur in de armere gebieden. Hij vindt deze zaken te belangrijk om aan lokale gemeenschappen over te laten, omdat ze strategisch zijn. De aartsbisschop signaleert angst en woede, die volgens hem samenhangen met het gevoel dat er niet behoorlijk over de consequenties van het nieuwe beleid wordt gediscussieerd. "In een opmerkelijk hoog tempo worden wij onderworpen aan radicaal

beleid dat op de lange termijn pas zijn uitwerking zal hebben, terwijl niemand daarvoor heeft gestemd", schrijft hij.

7.2 Verantwoordelijkheidsferen opnieuw overdenken

Waarom deze blik over de Noordzee? Het Engelse voorbeeld laat zien dat de aansturing van instituten zoals scholen door de overheid of de markt, een sturing dus die erop gericht is vooraf gestelde doelen efficiënt te bereiken, niet blijkt te werken, schadelijk is en een verklaring voor het onbehagen onder mensen. De socioloog en jurist Kees Schuyt stelt dat dit onbehagen vraagt om reflectie en om een herschikking van verantwoordelijkheden. Hij wil een andere invulling van het oude begrip *civil society* en meent dat vernieuwing van dit begrip mogelijk is als we oude tegenstellingen tussen staat, samenleving, markt, tussen de politieke sfeer en niet-politieke sfeer, relativeren en zelfs laten vallen. "De publieke en de private sfeer zijn bijna niet consistent uit elkaar te houden", schrijft hij. In plaats van een ruimtelijke metafoor te gebruiken, denk aan 'maatschappelijk middenveld', "kunnen we beter de logische relaties tussen de verschillende domeinen tot ons door laten dringen", aldus Schuyt, die stelt dat de domeinen elkaars condities zijn.

De historische oorsprong van de civil society ligt onder meer in het natuurrecht. Zo accentueert het katholieke

denken mens-zijn in gemeenschap, wat betekent dat de samenleving van onderaf wordt opgebouwd. Wat mensen zelf of samen kunnen doen, dient te worden gerespecteerd. Zo nodig verleent de overheid ondersteuning. Deze verhouding tussen verantwoordelijkheden van betrokken instanties wordt in het katholieke denken subsidiariteit genoemd. Steun verlenen kan nodig zijn en die moet dan ook worden geboden, maar de verantwoordelijkheid voor de inhoud en vorm van diensten wordt niet overgenomen. Als het op dit punt misgaat, ontstaat er afstandelijkheid en wantrouwen. Subsidiariteit benadrukt de eigen kracht van mensen en ook het onvervreembare recht op eigen praktijken. Ouders schenken de school hun vertrouwen, want ze geloven dat hun kinderen in goede handen zijn vanwege de praktische gang van zaken daar. Hun vertrouwen is in de eerste plaats gebaseerd op wat zij zelf daarover zien en ervaren van een school, en op wat mensen vertellen over de school, haar worteling in buurt en omgeving. Toegepast op het vakmanschap, de ambachtelijkheid van werkers in het onderwijs, in de zorg en elders, betekent subsidiariteit dat er ruimte en steun is voor eigen initiatief, waardering voor de ervaring die is opgebouwd en dat er respect is voor de eigen verankering, de eigen houding, het eigen mensbeeld van de vakmensen en daarmee voor de betekenis die mensen zelf aan werk geven. In het katholieke denken wordt vervolgens uitgegaan van een maatschappelijk samenspel van overheid, maatschap-

pelijke organisaties, markt en burgers. Dit sluit aan bij de opvatting van Schuyt hierboven. Het samenspel (naar het katholieke inzicht te vergelijken met georganiseerde lichamelijkeheid) is nodig om het *bonum commune* te bereiken, het algemeen welzijn.

Echter, de moderniteit die reflexief is geworden, ondermijnt dit samenspel. Althans, zo wordt het gezien. Werden in het begin van de moderniteit traditie en gewoonte vervangen door wetenschappelijke kennis, in de reflexieve moderniteit rest ons slechts twijfel, die "over de grenzen van de filosofie heen in het alledaagse leven is doorgedrongen", aldus Maarten Coolen, filosoof. Dit heeft twee facetten: de mens die zijn identiteit voortdurend beziet omdat zijn plaats in de gemeenschap of in zijn werk hem daartoe geen houvast biedt, en de moderniteit zelf die onbedoeld in haar tegendeel is omgeslagen: niet een rationeel geordende samenleving met mondige burgers, maar gedestabiliseerde sociale instituties; menselijke verbanden zijn *disembedded*, een term van socioloog Anthony Giddens.

Maar denk niet dat de civil society ooit in een ideale staat is geweest, waarschuwt een andere socioloog, Jeffrey Alexander, in *The Civil Sphere* (2006). En spanningen zijn geen aanwijzing van een volslagen mislukking, denk aan het debat over de multiculturele samenleving, maar een gevolg van tegenstellingen en contradictoire,

gefragmenteerde, geïsoleerde gemeenschappen die nu eenmaal een gegeven zijn en overigens voor dynamiek zorgen. Die is nodig, voor reparaties bijvoorbeeld, en daarom is het echt niet zo dat de winst van de een het verlies van de ander inluit. Het is niet: alles of niets, aldus Alexander, die ook vindt dat we de civil society opnieuw moeten doordenken. Zelf spreekt hij liever van *civil sphere*: "Een wereld van waarden en instituties die capaciteit opwekken voor sociale kritiek en gelijktijdig voor democratische integratie." Civil sphere kan als onafhankelijk worden gezien, met eigen ethiek en instituten, maar ze staat niet los van de echte wereld. Ze wordt beperkt door *noncivil spheres*, zoals de staat, economie, religie, gezin en gemeenschap. Hoe discutabel deze indeling ook mag zijn, de laatste groep bestaat uit sferen die volgens Alexander voor de kwaliteit en pluraliteit van de levensorde fundamenteel zijn. Tegelijkertijd lijken de belangen van deze sferen de civil sphere te bedreigen, omdat ze niet maatschappelijk zijn maar louter gericht op het realiseren van hun eigen doelen. Maar de omgekeerde beweging geldt ook: de civil sphere die noncivil spheres aanspreekt, beïnvloedt en binnen die sferen macht probeert uit te oefenen. Op hetzelfde moment dat overheersing van een sfeer of monopolisering van middelen door elites daadkrachtig wordt tegengehouden, hebben culturele codes en regulerende instellingen in de civil sphere hun werk gedaan. Dit is de centrale stelling van Alexander en hij laat tal van voorbeelden van deze

inwerking van sferen op elkaar zien. Samenlevingsopbouw is het eigenlijk, deze werking van sferen.

7.3 Druk op onderwijsfeer weerstaan

Natuurlijk is de Nederlandse schoolstrijd, waarover wij in het eerste hoofdstuk schreven, een voorbeeld van Alexanders these. De Schoolwet van 1878 bracht, zoals we zagen, de voorstanders van bijzondere scholen in het geweer omdat de wet door hen werd opgevat als een poging om de Staat een overheersende invloed op het onderwijs te geven. Zij waren succesvol omdat zij in de civil sphere effectief de noncivil sferes beïnvloeden, daarbinnen macht veroverden maar ook integrerend werkten: uiteindelijk is dit grote conflict gepacificeerd.

Laten we inzien dat het hun niet louter om het bijzonder onderwijs ging. Het was de voorstanders van bijzondere scholen in de eerste plaats te doen om de overheersing van de Staat tegen te gaan. Een 'lichaamsdeel', de Staat in dit geval, dat domineert, brengt de 'georganiseerde lichamelijke' in gevaar, het beeld uit het katholieke denken. Het protestants-christelijke denken benadrukt de *soevereiniteit* van sferen vanwege hun symbiotische karakter. Een sfeer is de natuurlijke omgeving waarbinnen mensen samenwerken omdat zij op elkaar zijn aangewezen. Soevereiniteit is inherent aan de aard van hun samenwerking en wordt voortgebracht en in stand gehouden door de symbiotische waarden ervan, zie

bijvoorbeeld het symbiotische verbond tussen leraar en leerlingen dat alleen zij goed in stand kunnen houden. Wat men verder ook van natuurrecht vindt, het is aan-nemelijk dat de school aan kwaliteit zal inboeten als zij te veel onder invloed wordt gesteld van de overheid of de markt. De vraag is nu hoe zij haar taak weer meer in vrijheid zou kunnen uitoefenen, hoe deze vrijheid kan worden gefundeerd en hoe het ethos van *particulier initiatief* daarbij opnieuw kan worden benut. Door zelf meer initiatief te nemen kan ten minste de eenzijdige druk op de onderwijsfeer, uitgeoefend door staat of markt, worden verlicht. In het laatste hoofdstuk dat nu volgt, gaan wij daarop in.

8. Geen onderwijsvrijheid zonder richting

Eerder stelden we dat de scholen problemen ondervinden wanneer zij al te zeer invloed moeten ondergaan van de overheid of de markt. Hun kwaliteit en daarmee hun functionaliteit komen dan onder druk te staan. Wij wezen daarbij op de ervaringen met overheidsturing en marktwerking (in het onderwijs) in de Verenigde Staten en Engeland en sloten het vorige hoofdstuk af met de vraag hoe scholen hun taak weer meer in vrijheid zouden kunnen uitoefenen. Daarbij benadrukten wij het belang van het ethos van particulier initiatief. Meer eigen initiatief, meer eigen verantwoordelijkheid tonen om de dominantie van overheid of markt tot meer aanvaardbare proporties terug te dringen. In verband met dit belang om meer initiatief te nemen, wordt in dit laatste hoofdstuk van ons gekeken naar de betekenis van het begrip 'richting' – als een cruciaal element van artikel 23 van de Grondwet.

8.1 Eigen opvattingen over onderwijs en opvoeding

Welnu, we zagen al dat het debat over de vrijheid van onderwijs meerdere benaderingen kent, twee routes die beide nodig zijn. Behalve dat er vragers zijn (ouders vooral) zijn er aanbieders, want onderwijsvrijheid

houdt logischerwijs in dat er ook aanbieders zijn. Vraag veronderstelt aanbod; aanbod veronderstelt vraag. De aanbieders zijn de schoolstichters (rechtspersonen) en daarmee de gebruikers van dit grondrecht, al dan niet in samenspraak met ouders of op hun verzoek. Of ouders verenigen zich in een rechtspersoon en stichten de school zelf. Wij vinden dit 'spel van vraag en aanbod' terug in de Grondwet.

Aan artikel 23, lid 2 van de Grondwet ligt (mede) de gedachte ten grondslag dat ouders het recht hebben om voor onderwijs aan hun kinderen te kiezen, dat overeenstemt met hun overtuiging, een gedachte die is gematerialiseerd in de vrijheid om scholen te stichten en daar richting aan te geven. We lezen: "Tegenover dat openbaar onderwijs, dat van het [publieke] gezag uitgaande, zal overstaan het regt der ouders, om naar hunne begrippen, de opvoeding hunner kinderen te regelen, en de ontwikkeling van hun verstand toe te vertrouwen aan hen, die geheel onafhankelijk van het [publieke] gezag, met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs hebben verworven. Dit vrij on-

derwijs blijft echter onderworpen aan een billijk toezicht der overheid; en zoo is inderdaad gewaakt én voor het regt van den Staat om te zorgen voor de ontwikkeling der jeugd en voor het regt der ouders, om in het kiezen der leermeesters aan geen dwang onderworpen te zijn."

We zien dat ouders volgens hun eigen opvattingen de opvoeding van hun kinderen kunnen regelen en daartoe (dat wil zeggen: door de stichting of vereniging die het onderwijs mogelijk maakt) leraren mogen laten benoemen die voor het gewenste onderwijs zullen zorgen. In de Grondwet is het dus mogelijk gemaakt, dat scholen gesticht worden op basis van een 'denkkader': een geloof, een levensovertuiging, een pedagogische visie op opvoeding en onderwijs. De richting (en inrichting) van de school *en ook de continuïteit hiervan* is een zaak van de stichters, de rechtspersonen, vulgo schoolbesturen. Wat dat betreft legt de Grondwet aan hen geen beperkingen op.

Na de grondwetswijziging van 1917 heeft dit uitgangspunt geleid tot een forse toename van de stichting van scholen voor bijzonder onderwijs. Dat wil zeggen: scholen die door particulieren worden bestuurd en dus niet uitgaan van een publiekrechtelijk orgaan, bijvoorbeeld het gemeentebestuur, maar van een vereniging of een stichting. De financiële gelijk-

stelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs, die een gevolg was van deze grondwetswijziging, borduurde voort op het uitgangspunt dat de vrijheid van onderwijs de mogelijkheid biedt tot uitoefening van het ouderlijk schoolkeuzerecht. Wij bedoelen hiermee dat deze gelijke bekostiging bedoeld is om de financiële hindernissen weg te nemen om scholen te stichten, opdat ouders een in hun ogen passende school voor hun kinderen kunnen kiezen.

8.2 Het begrip 'richting'

De vraag kan worden gesteld of de Grondwet beperkingen oplegt aan het begrip 'richting'. Pedagogische experimenten worden door sommige auteurs gezien als een 'positieve nevenconsequentie' van de vrijheid van onderwijs. Volgens aanhangers van die opvatting heeft richting betrekking op een geloof of een levensbeschouwing. Andere auteurs betwijfelen dit. Onder de Lager Onderwijswet 1920 gold een *richtingvrije* planning (lees: stichting) van scholen. Daarentegen is in de loop van de tijd jurisprudentie ontstaan waaruit kan worden afgeleid dat 'richting' betrekking heeft op de religieuze/levensbeschouwelijke grondslag van de school.

In *Artikel 23 Grondwet* (editie 2007) van de onderwijsjuristen Dick Mentink en Ben Vermeulen lezen wij over de reikwijdte van het richtingbegrip het volgende.

"Enerzijds is er de opvatting dat het begrip richting een van de wezenskenmerken vormt waardoor het bijzonder onderwijs het spiegelbeeld is van het openbaar onderwijs. Het derde en het vijfde lid worden dan gezien als elkaars complementen: het openbaar onderwijs mag niet uitgaan van een richting – godsdienst of levensovertuiging – het bijzonder onderwijs juist wel. In deze lijn merkte de Raad van State met betrekking tot de door de Pacificatiecommissie ontworpen tekst ten aanzien van het begrip 'vrijheid van richting' op dat hiermee vermoedelijk bedoeld werd op de 'vrijheid van godsdienstige richting'. In een nader rapport antwoordde minister Cort van der Linden: 'Inderdaad zal deze gissing wel juist zijn, al is bijvoorbeeld ook de gedachte aan een ethische richting niet geheel uitgesloten'. Deze opvatting – richting ziet exclusief op godsdienst en levensovertuiging – is het uitgangspunt in de wetgeving en de jurisprudentie.

Anderzijds is er de opvatting dat de totstandkomingsgeschiedenis laat zien dat het begrip richting open, niet vastomlijnd was en gekoppeld werd aan de term 'opvoedkundige zelfstandigheid', welke term voor het eerst in de opdrachtformulering van de Pacificatiecommissie verscheen. Daarbij hield de overheid zich conform het zogenoemde non-identificatiebeginsel niet bezig met de inhoud van de opvoeding. (...) Over (...) 'richting' van de school had de overheid geen oordeel: het was geen staatszaak. Dat het richtingbegrip zich uiteindelijk niet

op deze wijze heeft ontwikkeld, kan in deze opvatting worden toegeschreven aan het feit dat de schoolbesturen in de beginjaren na 1917 een beroep deden op de vrijheid van onderwijs (en de financiële gelijkstelling) en zij er meer belang aan hechtten om als een godsdienstige denominatie te worden aangemerkt. (...)"

Het bovenstaande citaat maakt volgens ons duidelijk dat er verschillende interpretaties worden aangehangen ten aanzien van het begrip richting. De eerste interpretatie is ons inziens de heersende, omdat zij steunt op de grondwetgever van 1983/87 en op de jurisprudentie van de Hoge Raad (zie het in de hoofdstukken 3 en 4 aangehaalde Maimonides-arrest).

Ook van deze heersende interpretatie van richting in de zin van godsdienst en levensbeschouwing, kan de grondwetgever het begrip richting opnieuw en ruimer interpreteren. Wij zijn er voorstander van dat de grondwetgever deze interpretatie honoreert en dus overgaat tot herinterpretatie van het begrip richting. Wij bepleiten daarom om richting (ook) als een *samenhangend pedagogisch concept* te interpreteren, gestoeld op een mensbeeld dat (dus) vormgevend is aan onderwijs en opvoeding. Een onderwijsconcept dat door een groep ouders (en anderen) gezamenlijk wordt voorgestaan. Daarbij gaat het om voldoende samenhang van dat pedagogische opvoedingsideaal, waar de koers van de

school betrekking op heeft en waarborgen biedt voor haar kwaliteit en continuïteit.

8.3 Marginale toetsing van richting

De bovenstaande grondwetshistorische interpretaties benadrukken de vrijheid om in het bijzonder onderwijs een eigen visie op mens en samenleving tot uitdrukking te brengen. Het zou aan de 'grondrecht dragers' zelf kunnen zijn om te beoordelen of hun stroming als een richting kan worden gekwalificeerd. Zoals we hierboven zagen is dit afhankelijk van de interpretatie die primeert. Wat ons aangaat zou deze 'zelfbeoordeling' verbonden moeten worden met enkele 'uitwendige', *niet-inhoudelijke* criteria. Ons inziens moet door de overheid *marginale* getoetst worden of er sprake is van een 'serieuze' richting. Daarbij moet gedacht worden aan: voldoende steun van ouders, voldoen aan geldende juridische voorwaarden. Nogmaals, het gaat om een marginale toetsing aan niet-inhoudelijke criteria. Elke andere toetsing is een ingreep in de vrijheid van onderwijs.

Een kritisch punt is de 'stichtingsdrempel'. Die drempel mag niet hoog zijn omdat anders schoolstichting (een grondrecht dus) wordt gefnuikt.

8.4 Status quo doorbreken

Het onderwijsveld zou er trouwens goed aan doen om niet te kiezen voor de huidige status quo van het richtingbegrip, maar zelf het politieke debat moeten op-

zoeken over nieuwe schoolconcepten (samenhangende pedagogische concepten, gebaseerd op mensbeeld).

Een aanzet tot een wijziging van de status quo is 'richtingvrije planning'. Hiermee wordt beoogd dat niet zo krampachtig wordt vastgehouden aan het bestaansrecht van de gevestigde scholen en schoolsoorten, gebaseerd op de huidige erkende richtingen. Dit zou een terugkeer betekenen naar het stelsel van de Lager-onderwijswet van 1920, waarbij de richting van de school geen negatieve bekostigingsfactor was, dat wil zeggen: bij de vraag of een school voor bekostiging in aanmerking kwam, werd toen niet gekeken of er al een school van dezelfde richting in de nabijheid gelegen was, maar of er voor het stichten van een school voldoende belangstelling was.

Overigens, richtingvrije planning wordt ook wel eens zo geïnterpreteerd, dat scholen eigenlijk geen richting zouden behoeven. Wij zeggen echter – en dat mag wel duidelijk zijn –: geen onderwijsvrijheid zonder richting!

Hoofdstuk 1

- Dölle, A.H.M. (2011). Vrijheid van onderwijs in seculier en postmodern Nederland, in: *Overheid, recht en religie*.

Hoofdstuk 2

- Ojen, Q.H.J.M. van, e.a. (1990). *Verticaal machtsevenwicht in het onderwijsbeleid. Exploraties naar 'checks and balances' in het onderwijsbeleid*.

Hoofdstuk 3

- Broeksteeg, J.L.W. (2010). Eenvormigheid, de vloek van het moderne leven, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 437-442.

Hoofdstuk 4

- Noorlander, C.W. (2005). *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*.

Hoofdstuk 6

- Schlössels, R.J.N. (2011). *Onderwijstoezicht in transitie? Onderwijs, maatschappelijke verantwoordelijkheid en overheidstoezicht*. Interne notitie.

Hoofdstuk 7

- Pieper, H.T.M. (2007). Politiek tussen humaniteit en doelrationaliteit, In: *Opnieuw Katholiek*.
- Blond, Ph. (2010). *Red Tory. How left and right haven broken Britain and how we can fix it*.
- Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education*.
- Schuyt, C.J.M. (2009). *Steunberen van de samenleving*.
- Alexander, J. (2006). *The Civil Sphere*.
- Ossewaarde, M.R.R. (2007). Three Rival Versions of Political Enquiry: Althusius and the Concept of Sphere Sovereignty, in: *The Monist*, Volume 90, Number 1, 106-125.

Hoofdstuk 8

- Mentink, D., Vermeulen, B.P. (2007). *Artikel 23 Grondwet*, Editie 2007.

Bijlage 1

ARTIKEL 23 GRONDWET

Artikel 23 van de Grondwet gaat over de verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijs. Ook de vrijheid van onderwijs is in dit artikel gewaarborgd, evenals de eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging en hiermee samenhangend garanties voor de bekostiging.

Lid 1 Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.

Lid 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.

Lid 3 Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.

Lid 4 In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.

Lid 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.

Lid 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.

Lid 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.

Lid 8 De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

Bijlage 2

ONDERWIJSSTELSEL VO EN PO VERKENNING EN AANBEVELINGEN

Bestuur Bond KBVO

Bestuur Bond KBO

december 2009

I Vooraf.

Naar aanleiding van diverse signalen over een mogelijk opnieuw overdenken van ons onderwijsstelsel, zoals vastgelegd in de Grondwet (GW) en nader uitgewerkt in wet- en regelgeving (vaak per sector), is onderkend dat het van belang is tijdig zelf gedachten over dit onderwerp te ontwikkelen. Bovendien zijn ook in de samenleving diverse signalen op te pakken die bedreigingen vormen voor, dan wel kansen bieden aan het huidige onderwijsstelsel voor het primair en voortgezet onderwijs. Tijdig zelf ontwikkelen van gedachten als besturenbonden van het katholiek primair en voortgezet onderwijs door het instellen van een 'denktank' vinden wij van groot belang.

II Probleemverkenning

Alvorens een aanzet te geven tot een procedure en opdracht-formulering is het wenselijk in beeld te krijgen waarover een te vormen denktank zich zou moeten buigen.

Enkele beelden/ontwikkelingen ter duiding van een mogelijk probleem in vijf domeinen.

- Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs is op stelselniveau aan het vervagen.*
 - Samenwerkingsbesturen.
 - Samenwerkingscholen op termijn.
 - Verzelfstandiging van openbaar onderwijs.
- Toenemende rijks en gemeentelijke invloed op bijzonder onderwijs.*
 - VOO "Gewoon school" congres. (zonder voorvoegsel)
 - Katholieke scholen/besturen die het onderscheid niet meer zien.
 - Sturen van ouders bij schoolkeuze (bijv. Nijmegen, etc.) als bijdrage aan sociale integratie; afspiegelingsprincipe.

- Mogelijk onderzoek (2010) naar toepassing directe meting, etc.
- Wetsvoorstel Goed onderwijs/goed bestuur.

3. *Tendensen tot beperking van bestuurlijke verantwoordelijkheid.*

- Bovenbestuurlijke (regio)organen (SWV-WSNS).
- De regio als eenheid gaan beschouwen.
- Gemeentelijke invloed.
- Beïnvloeding schoolkeuze (segregatie tegen gaan).

Cito wil debat over beperking van autonomie; tijd om reikwijdte van art. 23 ter discussie te stellen, want doorgeschoten autonomie heeft geleid tot verlies aan onderwijskwaliteit.

"Schoolbesturen zijn fantastisch, maar ze moeten geen storend element voor de directeur en de school worden."

Schoolbestuur, sept. 2005 Interview met mevr. Eijssink (PvdA)

"Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school"

WPO art. 10

4. *Bijzonder onderwijs in beeld*

- Ongeveer tweederde van de Nederlandse kinderen zit op bijzondere scholen.

- Ruim eenderde deel zit op katholieke scholen.
- Katholieke besturen en scholen hebben blijkbaar iets goeds te bieden, en zijn tevens maar ten dele in staat daarvoor overtuigend uit te komen.
- Identiteit (eigenheid) van katholiek onderwijs wordt nog te vaak beperkt tot godsdienstlessen en vieringen en niet/nauwelijks betrokken op inhouden, processen en cultuur.
- Diversiteit aan opvattingen over katholiek onderwijs is op zich geen probleem, wel de matige behoefte als katholiek onderwijs zich met elkaar te verbinden; samen de discussie te voeren en maatschappelijke invloed uit te oefenen.
- Het katholiek onderwijs heeft soms last van de standpunten ingenomen door de kerkelijke hiërarchie.
- In eigen kring wordt (te) gemakkelijk achter de ideeën van de overheid aangelopen, en daarmee geaccepteerd dat de overheid bepaalt wat er moet gebeuren.

5. *Maatschappelijke beelden*

- In de samenleving heeft katholiek onderwijs een goede naam.
- Er leeft de gedachte dat het onderwijs van de overheid is, want wie betaalt...!
- Ouders/verzorgers willen graag kunnen kiezen voor een school die bij hun ideeën past.
- Variëteit in aanbod is voorwaarde voor keuzevrijheid.

III Probleemomschrijving

1. Het huidige onderwijsstelsel is in principe een waardevol stelsel, dat echter in zijn uitvoering niet wordt gerespecteerd, dan wel is vastgelopen of vervuild.

Zo ja, wat te doen om dit stelsel en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten (weer) recht te doen?

2. Het huidige stelsel heeft voor de komende decennia geen betekenis meer en zou moeten worden vervangen door een ander stelsel.

Zo ja, welke uitgangspunten dienen aan een ander stelsel ten grondslag te liggen?

3. Het huidige duale stelsel gebaseerd op art. 23 van de Grondwet fundamenteel wijzigen is een langdurig proces. Het stelsel sluipenderwijs aanpassen/veranderen via wet- en regelgeving is veel eenvoudiger.

Zo ja, wat hiermee te doen?

IV Opdracht tot verkenning en aanbevelingen

De besturenbonden KBVO en KBO verzoeken de werkgroep (denktank) bij de verkenning in te gaan op de weergegeven probleemomschrijving onder punt III.

Op grond van een verkenning van het huidige stelsel in relatie tot beoogde dan wel nieuwe doelstellingen ervan nagaan of aan de besturenbonden op hoofdlijnen aanbevelingen kunnen worden gedaan inzake het onderwijsstelsel, voornamelijk gericht op primair en voortgezet onderwijs.

V Procedure op hoofdlijnen

De werkgroep bepaalt haar eigen werkwijze en kent een omvang van ongeveer zeven leden.

De leden kennen het primair en voortgezet onderwijs voldoende, hebben brede kennis van het stelsel en zijn betrokken bij/op het onderwijs en in het bijzonder op het katholiek onderwijs.

Deelname is op persoonlijke titel.

De werkgroep kan ondersteuning verkrijgen vanuit het bureau van de bonden.

Rond de werkgroep kunnen één of meer reflectiegroepen worden geformeerd, zulks ter beoordeling aan de werkgroep zelf (o.a. deelnemers uit onze achterban).

De werkgroep brengt advies uit aan het bestuur van de bonden. Het bestuur bespreekt het advies en stelt dan de verdere route vast (advies kan worden afgewezen; advies kan geheel/deels worden overgenomen en voor brede bespreking in achterban gaan gelden, waarna vervolgens een definitief besluit in bestuur (ALV) plaatsvindt).

Onderwijsvrijheid in het alledaagse

BIJ DE PRESENTATIE VAN 'BEVRIJD DE ONDERWIJSDIEREN'

Utrecht, 13 september 2011

De twee wetenschappers in Utrecht bogen zich over het advies en kwamen tot een ander oordeel. De een spreekt van een "revolutionair" advies omdat het zo anders is getoonzet dan de gebruikelijke stukken over onderwijs, de ander vindt het vooral "sympathiek", opportuun ook, maar uit zijn twijfels over de 'hanteerbaarheid'. Hun meningen lopen uiteen, hun benaderingen zijn anders, maar zij komen elkaar tegen als zij vaststellen dat 'onderwijsvrijheid' wezenlijk omstreden is. "Ze is niet op een neutrale, empirische manier uit te leggen", aldus een van hen, rechtsgeleerde en staatsraad Ben Vermeulen.

En dat geeft strijd. Maar dit is onvermijdelijk, meent de andere spreker, Erik Borgman, systematisch theoloog, invallend voor Hans Boutellier.¹ Volgens hem wil deze tijd uniformerend denken en werken en wijzend op de dominante cultuur met *topdown* maatregelen parafraseert hij Karl Marx: "Wie de wereld niet begrijpt, zal met klem en kracht voorstellen om haar radicaal te veranderen of om haar te houden zoals ze nooit is geweest."

Onderwijs is burgerschap

Maar dit advies niet, aldus Borgman. Het vlucht niet in 'vasthouden' of alles willen regelen. Het zendt niet de boodschap: 'Jullie kunnen het niet, doe het maar zo'. Neen, in het advies



Erik Borgman, hoogleraar aan het Departement Religiewetenschappen en Theologie binnen de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Tilburg.

is geprobeerd de logica van het bestaande te doorgronden, er is gekeken naar de feitelijke logica, er is geprobeerd de wereld te begrijpen, wat is een verstandige manier van werken? Wat is het bruikbare in het stelsel van onderwijsvrijheid, wat is onbruikbaar?

De interpretatie van onderwijsvrijheid die de commissie heeft gekozen, noemt Borgman historisch juist en hedendaags. Hij

bedoelt dat vrijheid betekent dat je volop deelneemt aan de samenleving, dat je meehelpt haar op te bouwen. Ze betekent niet dat je mag blijven doen wat je altijd hebt gedaan. Het gaat niet om een vrijplaats, vroeger niet en tegenwoordig ook niet. Onderwijsvrijheid houdt in dat scholen met hun verschillende visies bijdragen aan de ontwikkeling van een samenleving die toekomstbestendig is. Want het is deze diversiteit die het best mogelijke bevordert, meent Borgman. Al doende en oefenend goede burgers zijn, zo werkt het. Zo bezien is onderwijs zelf burgerschap.

Volgens Borgman heeft *Bevrijd de onderwijssdieren* hiermee de hele discussie over het onderwijsstelsel op het andere been gezet. Onderwijs is in zichzelf een visie op de samenleving en heeft verschillende visies op onderwijs natuurlijk. Die visies worden niet door iedereen gedeeld. Dit leidt tot botsingen. Maar, waarschuwt hij, het inzicht dat een samenleving van onderop tot stand komt en dat dit met botsingen gepaard gaat, is vervaagd. Dat maakt onze tijd zeer ingewikkeld. Ook beseffen we niet meer dat mensen vrij worden geboren, dat wij van nature rechten hebben, en dat het onze taak is die te benutten voor een goede samenleving. Dat moeten we niet vanwege de Staat en het is niet de Staat die ons daartoe rechten geeft. Alles is er al, stelt Borgman, al moet het soms wel worden aangewakkerd. Daar gaat het subsidiariteitsbeginsel over, dat volgens hem de beste manier is om de samenleving op te bouwen.



Ben Vermeulen, lid van de Raad van State. Hij is bijzonder hoogleraar aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en is specialist in het Nederlandse en internationale onderwijsrecht.

Wetten en praktische bezwaren

Het is deze ruime onderwijsvrijheid om in het alledaagse het goede te doen, die Ben Vermeulen doet aarzelen. Want als daartoe het richtingbegrip bij de stichting van scholen wordt opgerekt, zoals het advies luidt, zijn de consequenties daarvan misschien te ingewikkeld. Wat als we vinden: *anything goes*. Bijvoorbeeld ouders die elkaar ontmoeten op de hockeyclub en een school willen beginnen. Hoe wordt zo'n verzoek door

de overheid beoordeelt? Kan dan worden volstaan met alleen maar het tellen van de handtekeningen van ouders?

Toch zijn er ook problemen met het huidige richtingbegrip, constateert Vermeulen. Is de klassieke interpretatie van onderwijsrichting (godsdiens, levensovertuiging) nog wel houdbaar? Een systeem dat uit het verleden naar de moderne situatie wordt overgebracht, kan 'opraken'. Onlangs kwamen vier hoogleraren Onderwijsrecht tot de conclusie dat 'richting' niet meer bruikbaar is. Ze kan geen bekostigingsfactor meer zijn bij de stichting van scholen. Een ruimere interpretatie van het begrip biedt volgens hen geen soelaas. Verruiming mag misschien sympathiek zijn, ook volgens Vermeulen ontstaan er serieuze afbakeningsproblemen tussen richtingen die mogelijk onoplosbaar zijn. Voor de overheid moet toetsing van richtingen hanteerbaar blijven; de Raad van State zal daar dan ook op beoordelen.

Een tweede complicatie van deze verruiming vindt Vermeulen de inbedding ervan in het huidige systeem van deugdelijkheids-eisen. Verruiming, zoals de commissie voorstaat, houdt in dat de overheid zich minder met de inrichting van de scholen zou mogen bezighouden. Immers, het gaat de commissie om 'richting' als een samenhangend pedagogisch concept dat op een mensbeeld is gebaseerd. Volgens Vermeulen komt daarmee de bestaande regelgeving van de inrichting van scholen onder kritiek te staan. De vrijheid van richting mag immers slechts en

marge worden beperkt. Een voorbeeld zijn de regels die er nu voor leraren zijn, bijvoorbeeld de bekwaamheidseisen die worden gesteld, hun registratie in een register. En hoe verdraagt een vermindering van regels zich überhaupt met een sterkere positie van ouders en kinderen? Als de vrijheid van richting ook pedagogische visies gaat omvatten, betekent dat dan niet dat de ruimte voor selectie door de school toeneemt?

Een moe land

Het advies van de commissie gaat uit van gedreven particulier initiatief dat vermogen heeft iets van de grond te tillen. Maar Vermeulen ziet eerder vermoeidheid en weinig eigen kracht. Mensen in het onderwijs proberen te overleven en moeten opboksen tegen een karige bekostiging. Bestaat er dan nog wel zo iets als een schoolgemeenschap? Een school is toch vooral een amalgaam van individuen, een complexe organisatie met weinig samenhang. In zekere zin valt Borgman hem bij. Bedenk echter wel, zo stelt hij, dat matheid kan worden bestreden door mensen macht terug te geven, zonder dat zij aan hun lot worden overgelaten.

(ND)

1 Hans Boutellier was herstellende van een val. Hij was uitgenodigd vanwege zijn interessante boek *De improvisatiemaatschappij* (2010). Zie ons vraaggesprek met hem: www.bondkbvo.nl/boutellier/improvisatiemaatschappij/ "Onze samenleving kent meer ordening dan politici durven inzien", stelt hij vast.

colofon

Redactie en productiebegeleiding

Nico Dullemans en Irma Verbeek – Bureau Katholiek Onderwijs, Woerden

Vormgeving

Pleun van der Linde, Cross Media Solutions – Ten Brink, Alphen aan den Rijn

Druk

Ten Brink, Meppel

Illustratie omslag

Bas van der Schot

ISBN

978-90-817938-0-3

Uitgave van Bond KBO (Bond Katholiek Primair Onderwijs) en Bond KBVO (Bond Katholiek Beroeps- en Voortgezet onderwijs). Woerden, september 2011

Het is vanwege het belang van de onderwijsvrijheid dat de bonden KBO en KBVO, de vertegenwoordigers van het katholiek onderwijs, tijdelijk de Commissie Onderwijsstelsel hebben ingesteld. Vanzelfsprekend willen zij een bijdrage leveren aan de discussie over de toekomst van de vrije schoolkeuze van ouders en de vrijheid om onderwijs aan te bieden.

De commissie vindt beide vrijheden zeer belangrijk. Zij vindt het nodig dat het begrip 'onderwijsrichting' (katholiek, protestants, algemeen-bijzonder, islamitisch) ruimer wordt geïnterpreteerd. Volgens haar doet het onderwijs er goed aan niet krampachtig te kiezen voor de huidige status quo.