

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Artikel 23 en de school als onderwijsgemeenschap

De onderwijsvrijheid zit op slot, want het is nagenoeg onmogelijk om een school op te richten. Zij staat ook onder druk. De politieke bemoeienis met de inhoud en de organisatie van het onderwijs is steeds groter geworden. Het beginsel van subsidiariteit kan een uitweg bieden: onderwijs hoort een samenspel te zijn van ouders en leerlingen, van leraren en schoolbestuur, én de overheid. Met een verruiming van het richtingbegrip kan de ruimte voor de gemeenschap die een school is, worden hersteld.

door *Hansko Broeksteeg*

De auteur is universitair hoofddocent staatsrecht aan en onderwijsdirecteur van de juridische faculteit van de Radboud Universiteit. Hij was voorzitter van de door de Bond KBO en de Bond KBVO ingestelde tijdelijke commissie Onderwijsstelsel die zich boog over een herziening van het onderwijsstelsel.¹

CHRISTENDEMOCRATEN HEBBEN ZICH ALTIJD HARD GEMAAKT VOOR een duaal onderwijsstelsel, een stelsel dat naast het openbaar, door de overheid geïnitieerd onderwijs ook bijzonder, door particulieren geïnitieerd onderwijs kent. Het stelsel laat, althans in theorie, veel ruimte voor maatschappelijk initiatief en doet recht aan beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Ouders kunnen volgens hun eigen opvattingen de opvoeding van hun kinderen regelen, en daarom kunnen zij scholen oprichten waarin die opvattingen tot uiting komen en (bijvoorbeeld) leraren benoemen die deze opvatting kunnen overdragen.

De kern van het duale stelsel wordt gevormd door artikel 23 van de Grondwet. Het artikel zoekt een balans tussen het grondrecht van de vrijheid van onderwijs enerzijds en de invloed van de overheid op het onderwijs anderzijds. Zo stelt lid 2 kernachtig: ‘het geven van onderwijs is vrij’. Van de

andere kant bepaalt lid 1 van artikel 23 dat het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering is en dat de overheid bovendien, op grond van lid 2, toezicht houdt op het onderwijs. Een precare balans, kortom, tussen vrijheid voor maatschappelijk initiatief en overheidsinvloed. Deze balans is de laatste decennia doorgeslagen naar de overheid.

OP SLOT ...

In de eerste plaats zit de onderwijsvrijheid op slot. Het is nauwelijks nog mogelijk om een school op te richten die voor bekostiging in aanmerking komt. Om daarvoor in aanmerking te komen moet een school voldoen aan een stichtingsnorm. Die normen liggen hoog: zo moet een vwo-school minimaal 390 leerlingen hebben, een havo 325 en een basisschool 200.² De normen zijn de afgelopen decennia aanmerkelijk verhoogd (ook door CDA-ministers), vanwege een door de politiek gewenste schaalvergroting in het onderwijs. Naast deze normen geldt het richtingbegrip als bekostigingsfactor. In de jurisprudentie is richting altijd uitgelegd als godsdienst en levensovertuiging. In 1933 oordeelde de Kroon dat bijzonder onderwijs ‘uitgaat van richtingen, welke zich in het Nederlandse Volk op geestelijk terrein openbaren’.³ In 1983 oordeelde de Kroon dat richting betrekking heeft op ‘de inhoud van het onderwijs, zoals die wordt beïnvloed door een op alle terreinen des levens doorwerkende godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing’.⁴ Er moet derhalve sprake zijn van een inbedding in een maatschappelijke context: de richting moet uitdrukking geven aan een brede geestelijke stroming in de Nederlandse samenleving. De jurisprudentie erkende onderwijs op evangelische grondslag daarom pas als richting toen de evangelische stroming ook buiten het onderwijs was verankerd in de samenleving, zoals in de politiek (RPF) en de omroepen (EO).⁵ Islamitisch en hindoeïstisch onderwijs zijn overigens ook pas in de jaren negentig erkend als richting; boeddhistisch of remonstrants onderwijs zijn dat (nog steeds) niet. Ten aanzien van het stichten van scholen geldt een stelsel van ‘richtinggebonden planning’: op grond van prognoses van het te verwachten aantal leerlingen per richting wordt een verdeling gemaakt van richtingen en scholen. Dat heeft als consequentie dat de te stichten school een van de bijzondere scholen in de omgeving te onderscheiden richting moet hebben of dat er op de reeds bestaande school van dezelfde richting onvoldoende plek is. Het is daarom onmogelijk om een nieuwe rooms-katholieke school voor voortgezet onderwijs te stichten in Den Bosch of een nieuwe school voor protestants-christelijk onderwijs in Veenendaal. Alleen voor nieuwe richtingen of in nieuwbouwwijken geldt dat het nog kansrijk is een nieuwe school te stichten.

Omdat de onderwijsvrijheid op slot zit, worden listige constructies verzonden: een school neemt dan meerdere richtingen aan om aldus aan het minimumaantal leerlingen te komen. In Hengelo is weliswaar openbaar en rooms-katholiek voortgezet onderwijs, maar nog geen school op een gecombineerde gereformeerde, algemeen-bijzondere en vrije grondslag. De te stichten en te bekostigen school neemt daarom deze drie richtingen aan. In Hurdegaryp en Harderwijk zijn geen scholen voor voortgezet onderwijs met een rooms-katholieke en algemeen-bijzondere signatuur en zo laten deze richtingen zich combineren. De scholen zijn, kortom, op zoek naar witte vlekken op de kaart. Daarbij is de signatuur een kapstok: het gaat deze scholen niet om rooms-katholiek of protestants-christelijk onderwijs, maar om nieuwe pedagogische concepten. Die kunnen echter niet als bekostigingsvoorwaarde gelden, vandaar deze noodgreep. De rechter laat het ‘stapelen’ van richtingen toe, ook als die geen of nauwelijks samenhang hebben.⁶

... EN ONDER DRUK

De onderwijsvrijheid staat bovendien onder druk. De overheid bemoeit zich meer en meer met de inhoud van het onderwijs en wil daaraan sturing geven.

De onderwijsinspectie is de deugdelijkheid als toetsingscriterium al ver voorbij. Het toezicht betreft, door het propageren van een onderwijskundig model (‘de effectieve school’),⁷ inmiddels ook de organisatie en de inhoud van het onderwijs, toch aspecten daarvan die voorheen tot de eigen sfeer (de vrijheid) van de school werden gerekend. De effectieve school is echter verworden tot een organisatie die moet vastleggen wat de effecten zijn van haar onderwijsbeleid en die het werk van leraren controleert. Dat gaat uit van het idee dat intensiever toezicht de kwaliteit van het onderwijs doet verbeteren.⁸ Kwaliteit is aldus meetbaar – en maakbaar. Nota bene de Onderwijsraad adviseert om te controleren op ‘daadwerkelijke kwaliteit’.⁹ Terwijl de verscheidenheid aan opvattingen van wat goed onderwijs is toch aan de grondslag ligt van de vrijheid van onderwijs.

Regering en parlement hebben steeds nieuwe wensen ten aanzien van het onderwijs: dan weer meer taal en rekenen, dan weer historisch besef, enzovoort. Er worden verplichte vakken ingevoerd als burgerschapsvorming, techniek en verzorging, en scholen moeten aandacht besteden aan voeding, integratie, verkeerskennis. De veranderingen in het onderwijs volgen elkaar snel op. De samenwerkingsschool combineert openbaar en bijzonder onderwijs, in het bijzonder in krimpgebieden. Zij wordt in stand gehouden door een stichting die door het openbare en het bijzondere

schoolbestuur is opgericht. De school is algemeen toegankelijk en het personeel wordt bij arbeidsovereenkomst benoemd. De samenwerkingschool kan leiden tot aantasting van het duale bestel: als kinderen in één klas openbaar en bijzonder onderwijs krijgen, zal dat onderwijs materieel openbaar onderwijs zijn. Het openbaar onderwijs zal immers de levensbeschouwelijke neutraliteit of pluriformiteit moeten eerbiedigen.¹⁰ De regering wilde deze schoolvorm zelfs zonder grondwetswijziging invoeren.

Dan zijn er de kerndoelen van het primair onderwijs (1998 en 2006): sinds 2006 behoren daar burgerschap en sociale integratie toe.¹¹ In 2010 werd de Canon van Nederland daaraan nog toegevoegd. Hoe gedetailleerder deze kerndoelen, hoe meer zij interfereren in de vrijheid van onderwijs. Scholen hebben voorts, als gevolg van de Wet passend onderwijs (2014), een zorgplicht voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Zij zijn daarvoor afhankelijk van een nieuwe, regionale bestuurslaag (het regionaal expertisecentrum; REC) die boven de schoolbesturen staat. De scholen hebben daarmee niet alleen van doen met de rijksoverheid en gemeenten, maar ook met het regionaal bestuur.

Vervolgens is er de bemoeienis met de interne structuur van scholen, aangeduid als de *governance* (de Wet goed onderwijs, goed bestuur): versterking van de medezeggenschap, aanwijzingsbevoegdheid van de minister, een scheiding van bestuur en intern toezicht, enzovoort. Fusies van scholen worden op grond van de Wet fusietoets in het onderwijs getoetst door de minister van Onderwijs en die van Economische Zaken.

Ten slotte is er de kritiek op het thuisonderwijs, in het bijzonder indien ouders thuisonderwijs geven vanwege richtingbezwaren: de scholen in de (wijde) omgeving bieden niet het onderwijs van de richting die de ouders voor hun kinderen wensen. Het thuisonderwijs in Nederland zou daarmee veel restrictiever worden dan in de meeste ons omringende landen, omdat het erop lijkt dat richtingbezwaren niet meer worden geaccepteerd als grondslag voor thuisonderwijs. Staatssecretaris Dekker zet in een recente brief aan de Tweede Kamer uiteen dat thuisonderwijs aan ‘strengere voorwaarden’ wordt gekoppeld, waaronder kwaliteitseisen voor de thuisonderwijzers en toezicht door de onderwijsinspectie. Want elk kind, zo is de redenering, heeft recht op goed onderwijs¹² – waarbij de staatssecretaris kennelijk weet wat goed onderwijs is.

Laat ik duidelijk zijn: dit is het topje van de ijsberg. Het is overigens niet alleen ‘Den Haag’ dat meer grip wil krijgen op het onderwijs. Ook gemeenten proberen het huisvestingsbeleid van het onderwijs aan te grijpen om eigen beleidsdoelen te realiseren. Dan worden aan de toekenning van een vergoeding voor huisvesting voorwaarden gesteld. Er zijn de nodige gemeenten met een Lokale Educatieve Agenda.¹³

 NAAR MEER BEZIELING

Een teveel aan overheid maakt het onderwijs verstikkend. Het vakmanschap van docenten komt onvoldoende tot zijn recht. De betrokkenheid van ouders bij de school neemt af. En schoolbesturen zijn gevangen in regels en formulieren. De oplossing van een bevrijding van het onderwijs ligt in het subsidiariteitsbeginsel: de (her)erkenning van particulier initiatief. Alleen meer eigen verantwoordelijkheid van ouders, leraren en schoolbesturen kan de dominantie van de overheid terugdringen. Artikel 23 Grondwet maakt het mogelijk dat scholen opgericht worden op basis van een samenhangend denkkader: een geloof, een levensovertuiging of (met als richting de algemeen-bijzondere school) een pedagogische visie op opvoeding en onderwijs. Het is ongetwijfeld nodig dat de overheid op punten steun biedt aan het onderwijs, maar deze steun kan niet de inhoud en de vorm van het onderwijs betreffen. Binnen het onderwijs moet er ruimte zijn voor eigen ideeën over vorm en inhoud, voor vakmanschap en ambachtelijkheid van het leraarschap en voor betrokkenheid van ouders bij de gemeenschap die een school ten principale is. Het subsidiariteitsbeginsel houdt hier in dat overheid, maatschappelijke organisaties, markt en burgers samenspel bieden en dat zij in evenwicht tot elkaar staan. Hoe krijgen we dit evenwicht terug?¹⁴ Hoe stellen we de hiervoor genoemde waarden weer centraal? Krijgen we de onderwijsvrijheid weer van het slot af?

DOOR EEN RUIMER RICHTINGBEGRIIP

De sleutel zou een verruiming van het richtingbegrip kunnen zijn, in combinatie overigens met andere maatregelen, zoals een verlaging van het getalscriterium bij de oprichting van scholen en een andere, terughoudender invulling van de zorgplicht van de overheid voor het onderwijs. Het meest principieel en de kern hiervan is echter het herdefiniëren van het richtingbegrip. Richting kan nu alleen betrekking hebben op godsdienst en levensovertuiging: niet alleen is artikel 23 Grondwet zo ingericht dat bijzonder en openbaar onderwijs elkaars spiegelbeeld zijn, maar ook is in de relevante jurisprudentie (hiervoor weergegeven) het begrip richting duidelijk verbonden met godsdienst en levensovertuiging.

Het verdient aanbeveling om, naast de hiervoor genoemde andere maatregelen, deze opvatting te verlaten en het richtingbegrip ofwel te verruimen ofwel niet meer relevant te laten zijn voor het oprichten van een school (de zogenoemde richtingvrije planning). Het betekent derhalve een fundamentele herinterpretatie van artikel 23 Grondwet. Daarbij is relevant dat onder de Lager Onderwijswet tot 1920 ook een stelsel van richtingvrije

planning gold: de richting van de school was niet relevant voor bekostiging. Daarvoor gold alleen of er voldoende belangstelling van ouders was.

Richtingvrij is wel een wezenlijk ander concept dan een verruiming van het richtingbegrip. In het laatste geval zou een school wel een richting moeten hebben, blijkend uit (bijvoorbeeld) een samenhangend pedagogisch concept. Het voordeel van een verruiming van het richtingbegrip is dat, in tegenstelling tot de richtingvrije planning, zij nog steeds een mensbeeld veronderstelt dat vormgevend is aan onderwijs en opvoeding. Het betreft dan een onderwijsconcept dat door een groep ouders (en anderen) gezamenlijk wordt voorgestaan. Voor richtingvrije planning is de richting niet meer relevant.¹⁵ De ouders van de hockeyclub kunnen, gechargeerd gezegd, in dat stelsel gezamenlijk een school oprichten. Zo'n school hoeft echter geen (duidelijke) koers te hebben en is, door het ontbreken van een samenhangend pedagogisch concept, niet bij voorbaat gericht op continuïteit. Bij een verruiming van het richtingbegrip is de richting, zoals gezegd, daarentegen nog wel degelijk van belang; het gaat er immers om ouders samen te brengen rond een gezamenlijk beleefd mens- en maatschappijbeeld.

Aan een verruiming van het richtingbegrip kleven, toegegeven, ook nadelen. Het is vanzelfsprekend primair aan de dragers van de vrijheid van onderwijs om te bepalen of hun samenhangend pedagogisch concept, hun stroming derhalve, als een richting kan worden aangemerkt. Maar de overheid zal, al was het maar vanwege de bekostiging, moeten toetsen of hier sprake is van een serieuze richting. Zij zal dat, uit de aard der zaak, slechts marginaal doen en aan de hand van zo veel mogelijk niet-inhoudelijke criteria. Desalniettemin lijken de bezwaren die kleven aan het richtingvrije plannen groter. Zoals hiervoor al gezegd: een school alleen gebaseerd op het aantal leerlingen kent het gevaar geen samenhang te hebben en daarmee niet echt een *schoolgemeenschap* te zijn. De keuze om aan een school een richting, breder dan nu het geval is, ten grondslag te leggen, zorgt ervoor dat de school minder 'los zand' is.

Er zijn voorwaarden voor het slagen van dit nieuwe stelsel. Ik noemde eerder al de noodzakelijke verlaging van de stichtingsdrempel. Die mag niet te hoog zijn, omdat de uitoefening van het grondrecht van de vrijheid van onderwijs anders illusoir wordt gemaakt. En de overheid, zowel de rijksoverheid als de gemeentelijke overheden, moet de terughoudendheid ten aanzien van het onderwijs niet alleen belijden, maar ook naleven. Dat vergt een omslag in denken: van regelgeving en controle naar het waarborgen van de vrijheid van onderwijs. Misschien is dat in de praktijk zelfs moeilijker dan enkel het juridisch verruimen van het richtingbegrip: het daadwerkelijk loslaten van schoolbesturen, leraren en ouders, en die zelf

laten bepalen wat zij goed onderwijs vinden. Een stelselwijziging lijkt nochtans noodzakelijk te zijn om die omslag te bewerkstelligen en het verruimen van het richtingbegrip kan zo'n stelselwijziging zijn.

SLOT

Het gaat er dus om de school te zien als een onderwijsgemeenschap met een gezamenlijk beleefd mens- en maatschappijbeeld. Deze school kent een samenhangend pedagogisch concept als richting. Dat bepaalt de koers van de school en geeft waarborgen voor haar continuïteit. Zo'n koers bepaalt ook de inrichting van de school. Aldus kunnen ouders, meer dan nu het geval is en zeker met reëlere kwantitatieve stichtingsnormen en een terughoudender overheid, een school oprichten en deze inrichten. Door dat niet langer voor te behouden aan godsdienstige of levensbeschouwelijke groeperingen kan de vrijheid van onderwijs nieuw leven worden ingeblazen. Zo kan de ruimte voor de eigen gemeenschap van de school, voor eigen beleid en voor het vakmanschap van de leraren worden hersteld.

Noten

- 1 De Bond kbo en de Bond kbvo waren de (toenmalige) landelijke vertegenwoordigers van het katholiek onderwijs. De ingestelde commissie bestond verder uit Theo Brok, Alfons Dölle, Wim Kaizer, Hein Pieper en Raymond Schlössels; secretaris was Nico Dullemans.
- 2 Het navolgende in deze paragraaf is gebaseerd op mijn annotatie van ABRvS 21 augustus 2013, *JB* 2013, 189.
- 3 KB 15 mei 1933, *AB* 1933, 543.
- 4 KB 11 november 1983, *AB* 1984, 109.
- 5 ABRvS 11 februari 1997, *AB* 1998, 28.
- 6 ABRvS 21 augustus 2013, *JB* 2013, 189.
- 7 Zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, *De sterke basisschool. Definitie en kenmerken*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, 2009.
- 8 Vergelijk Freek Pardoel, 'Onderwijs opnieuw organiseren met geestverwanten. Theo Brok pleit voor radicale onderwijsvrijheid', *Schoolbestuur* 30 (2010), nr. 5, pp. 14-15.
- 9 Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, 2012.
- 10 A.H.M. Dölle, 'De vrijheid van onderwijs in seculier en postmodern Nederland', in: H. Broeksteeg en A. Terlouw (red.), *Overheid, recht en religie*. Deventer: Kluwer, 2011, pp. 211-212.
- 11 M. Laemers, 'Vrijheid en voorschriften', in: Broeksteeg & Terlouw 2011, pp. 228-230.
- 12 *Kamerstukken II* 2015/2016, 31135, nr. 58.
- 13 Zie ook www.delokaleeducatieveagenda.nl: 'De Lokale Educatieve Agenda is geïntroduceerd als een instrument om het lokaal onderwijsbeleid vorm en inhoud te geven (...)'
- 14 De strijd tegen overheidsbemoeienis in het onderwijs wordt wel de 'moderne schoolstrijd' genoemd (Dölle 2011, p. 211).
- 15 Ook de Onderwijsraad erkent dat een verruiming van artikel 23 Grondwet nodig is om het onderwijsstelsel zijn waarde te laten behouden. De raad is echter voorstander van richtingvrije planning (Onderwijsraad 2012).