

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 (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

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

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Onderwijsvrijheid komt vooral uit liberale koker

De vrijheid van onderwijs staat bekend als christendemocratisch ‘kroonjuweel’, maar is historisch gezien vooral tot stand gekomen door liberale politici als Thorbecke en Cort van der Linden. Zij meenden dat de natie gediend was met initiatieven uit de plurale samenleving. Protestanten stonden aanvankelijk huiverig tegenover subsidie, uit vrees voor staatsinvloed op de christelijke school. Pas na de Tweede Wereldoorlog omarmden de christendemocraten de onderwijsvrijheid als ‘hun’ kroonjuweel.

door John Exalto De auteur is werkzaam bij de Inspectie van het Onderwijs en is auteur van *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland*.¹

De vrijheid van onderwijs geldt al decennialang als een van de kroonjuwelen van de christendemocratie. Dat is niet verwonderlijk, gezien de schoolstrijd van de confessionelen uit de negentiende eeuw en de antirevolutionaire pleidooien voor een vitale civil society. De huidige regeling van de onderwijsvrijheid, zoals neergelegd in artikel 23 van de Grondwet, is echter een door een liberale premier gerealiseerde constructie.

In de reflectie op onderwijsvrijheid verdient de totstandkoming van die constructie onze aandacht, omdat ze een betekenisvol perspectief werpt op hedendaagse vraagstukken, zoals segregatie en indoctrinatie als schaduwkanten van bijzonder onderwijs en door de staat afgedwongen gelijkheidsdenken via het openbaar onderwijs.

De zogenoemde onderwijspacificatie werd ingezet op 8 juni 1916 met de aanvaarding van twee grondwetswijzigingen door de Tweede Kamer. Het districtenstelsel werd vervangen door evenredige vertegenwoordiging en de invoering van algemeen mannenkiesrecht en passief vrouwenkiesrecht. De tweede wijziging betrof de financiële gelijkberechtiging van het bijzonder, particulier onderwijs met het openbare staatsonderwijs. Beide wijzigingen versterkten het democratisch karakter van de Nederlandse rechtsstaat. Alle politieke partijen waren het er namelijk over eens dat geld geen belemmering mocht vormen in de keuze van ouders voor openbaar of bijzonder onderwijs. De Eerste Kamer ging akkoord, beide Kamers werden ontbonden en op 16 mei 1917, na nieuwe verkiezingen, werd de nieuwe grondwet met algemene stemmen aanvaard en twee dagen later door de koningin bekrachtigd.²

Deugdenonderwijs

Voor een juiste historische taxatie van de betekenis van de onderwijspacificatie moeten we terug naar de eerste nationale onderwijswet uit 1806, dus uit de Bataafs-Franse tijd, waarin uniforme wetgeving voor heel het land werd geïntroduceerd. Aanvankelijk was iedereen tevreden met die onderwijswet, waarin onderwijs in christelijke en maatschappelijke deugden werd voorgeschreven. Dat deugdenonderwijs was uiting van een nieuwe onderwijsideologie: er moest niet alleen kennis worden bijgebracht, maar ook deugd en zedelijkheid. Dat zou namelijk goede en nuttige burgers voor het land opleveren.

De katholieken waren echter ontevreden met het verlicht-protestantse karakter van de volksschool. Ze dwongen in 1842 een Koninklijk Besluit af dat leerstellig onderwijs verbood. Zo verdween de Bijbel van school. Aangestoken door dit katholieke offensief, begonnen ook de orthodoxe protestanten uiting te geven aan hun onvrede. Zij vonden dat er méér en explicieter leerstellig onderwijs gegeven moest worden. Hun voorman was Guillaume Groen van Prinsterer.

Minister Johan Rudolf Thorbecke probeerde de tegenstellingen te overbruggen door in de grondwet van 1848 vrijheid van onderwijs te introduceren. Iedereen kon nu een ‘bijzondere school’ stichten zonder voorafgaande toestemming van de staat. De stichter was dan wel zelf verantwoordelijk voor de financiering, en moest ook aan de wettelijke eisen voldoen. De aanhangers van het deugdenonderwijs van

1806 waren daar niet blij mee, want deze particuliere scholen konden zelf de inhoud van hun onderwijs bepalen. Maar de confessionelen verdedigden 1848. ‘Het kind behoort niet aan den Staat, maar aan zijnzen vader. Wij leven niet in de oude

De katholieken waren ontevreden met het verlicht-protestantse karakter van de volksschool

republiek van Sparta of in die van Frankrijk ten tijde van het schrikbewind’, aldus het katholieke Kamerlid J.L.A. Luyben.³

Thorbecke was een groot voorstander van zogeheten burgerlijke vrijheden. Hij hoopte dat het particulier initiatief op zo’n schaal tot ontplooiing zou komen dat de staat op termijn zijn handen van het onderwijs zou kunnen aftrekken – hij zou alleen toezicht moeten houden om de kwaliteit te bewaken. Thorbeckes uitgangspunt kreeg geen meerderheid, en daarom werd aan het grondwetsartikel de clausule toegevoegd dat het openbaar onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering is, en tevens dat in het gehele land van overheidswege openbaar lager onderwijs wordt gegeven.

Protestantse staatsschool

Daarmee was het onderwijsartikel een ongemakkelijke combinatie van onderwijsvrijheid enerzijds en overheidszorg voor openbaar onderwijs anderzijds. Uit de aarzelende start van het bijzonder onderwijs valt af te leiden dat niemand precies wist welke richting het op zou gaan. Groen van Prinsterer bleef hopen op een protestantse staatsschool; de voorstanders van ‘1806’ waren ervan overtuigd dat de openbare school een christelijk karakter zou houden.

De voorstanders van openbaar onderwijs verhoogden in de loop van de negentiende eeuw de kwaliteitseisen voor het onderwijs, zoals beter geoutilleerde schoollokalen. Voor het bijzonder onderwijs was dat een probleem, want wie zou dat betalen? Abraham Kuiper, Groens opvolger als leider van het antirevolutionaire kamp, organiseerde in 1878 een landelijke handtekeningenactie, een volkspetitionnement, tegen een wetsvoorstel met verhoogde kwaliteitseisen en zonder enige tegemoetkoming aan het bijzonder onderwijs. Meer dan 300.000 protestantse Nederlanders deelden zijn zorg, korte tijd later gesteund door ruim 160.000 katholieke mannen.

Kuiper was een tegenstander van staatssteun in de vorm van directe subsidie. Hij wilde geen duaal stelsel, maar had een voorkeur voor zogeheten subventie, een toelage van de staat aan de ouders, die dan zelf een school konden kiezen, openbaar of bijzonder (vergelijkbaar met de kinderbijslag of de heffingskorting). De toegenomen kwaliteitseisen verhoogden echter de financiële druk op de dragers van bijzonder onderwijs, en daarmee kwam subsidie steeds meer in het vizier. Het bestaande systeem hoefde dan niet ingrijpend gewijzigd te worden. Het eerste kabinet waar de confessionelen aan deelnamen, realiseerde in 1889 dan ook een bescheiden subsidie voor bijzonder onderwijs.

Toen Kuiper vanaf 1901 leiding gaf aan een kabinet, werd die lijn voortgezet, en in 1905 wisten de insiders al dat de ‘schoolstrijd’ een gelopen race was. De man die daarin de regie nam, was een

‘vrijzinnig democraat’, oftewel een sociaal-liberaal. In 1913 werd hij minister-president van een minderheidskabinet.

Pieter Cort van der Linden

stelde twee staatscommissies in, een voor het onderwijs en een voor het kiesrecht. Formeel stonden ze los van elkaar, maar iedereen beseftte dat ze met elkaar te maken hadden. Als de liberalen niets kregen, zouden ze de confessionelen ook niets geven, en omgekeerd. Maar misschien nog wel belangrijker dan deze belangenafwegingen was de overtuiging van Cort van der Linden zelf: hij was een voorstander van financiële gelijkstelling.

Cort van der Linden deelde Thorbeckes standpunt dat de eenheid van de natie gediend is met initiatieven vanuit de samenleving. Het ideaal is dat elke ouder en elke groep voor hun eigen kinderen zorgen zonder tussenkomst van de staat. Zolang dat ideaal geen volledige werkelijkheid is, moet de staat voorzien in neutraal onderwijs. Cort van der Linden was daarom voorstander van volledige rechtsgelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Hij vond dat de staat geen denkbeelden aan de samenleving kan opleggen; hij heeft juist tot taak de voorwaarden te scheppen waardoor de in de samenleving bestaande opvattingen tot ontwikkeling kunnen komen.

Cort van der Linden koos bewust voor de ‘stille politiek’ van de staatscommissie. In de Kamer zouden de partijen elkaar onmiddellijk in de haren vliegen, terwijl men ‘gezamenlijk om de groene tafel gezeten’ de zaak praktisch en nuchter kon bezien en tot een oplossing brengen. Het resultaat werd in 1917 aanvaard en als artikel 192 van de grondwet vastgelegd.⁴ Sinds 1983 is dat artikel 23.

Kuiper was een tegenstander van staatssteun in de vorm van directe subsidie

Rijksschooltoezicht

De confessionele partijen waren niet onverdeeld positief over dat resultaat. De ARP vreesde staatsinvloed op de vrije christelijke school. Acceptatie van subsidie betekende namelijk ook acceptatie van de voorwaarden die daaraan van overheidswege verbonden werden, zoals een grotere rol van het rijksschooltoezicht. Pas na de Tweede Wereldoorlog ontstond er waardering en zelfs dankbaarheid voor dit 'kroonjuweel van de christendemocratie'. Maar feitelijk was het een kroonjuweel van de vrijzinnig-democraat Cort van der Linden.

In 1920 werd de grondwet vertaald in een nieuwe onderwijswet, en vrijwel direct daarna groeide het bijzonder onderwijs in zo'n tempo dat er onmiddellijk bezuinigd moest worden. Het belette niet dat bijzonder onderwijs de openbare school overvleugelde.

De betekenis van 1917 is dus groot geweest. Tegelijkertijd moeten we niet vergeten dat al sinds het laatste kwart van de negentiende eeuw koers was gezet naar gelijkberechting, en dat dit sinds 1905 in het protestants-christelijke onderwijs als een gelopen race werd beschouwd; de vraag was alleen wie op welk moment de nog steeds ingewikkelde politieke kwestie zonder kleerscheuren door de Kamer zou loodsen.

Op een andere manier is 1917 wel van groot symbolisch belang geworden. De pacificatie was namelijk de definitieve erkenning van de verdeeldheid van de Nederlandse samenleving. Daarmee vormde het precies het spiegelbeeld van wat

De pacificatie van 1917 was de definitieve erkenning van de verdeeldheid van de Nederlandse samenleving

zich op hetzelfde moment in Moskou afspeelde, waar Vladimir Lenin via revolutie zojuist de macht had gegrepen. Kuyper had scherp gezien dat gelijkstelling van het onderwijs onvermijdelijk tot een grotere bemoeienis van de staat

moest leiden. De 'staatsalmacht' waartegen hij zo fel had geageerd, vormde echter geen bedreiging voor de ontwikkeling van de volksdelen, zoals hij aanvankelijk had gevreesd. De onderwijswetgeving institutionaliseerde juist de groepsvorming van volksdelen die ironisch genoeg ontstaan waren uit verzet tegen staatsalmacht. Tegelijkertijd speelde de staat wel een 'verborgen' rol, aangezien hij via de verzuilde organisaties geld, macht en gezag distribueerde, en zo zonder directe confrontatie controle uitoefende op sociale bewegingen in de samenleving.

Thorbecke, Kuyper en Cort van der Linden deelden een beperkte staatsopvatting (maximaal een administratief onderwijsbeleid), afwijzing van inhoudelijke sturing vanuit overheid of inspectie, en een ideaal van een sterke civil society die de vrijheid heeft om scholen te stichten en onderwijs te ontwikkelen waar bij ouders behoefte aan is. Die scholen konden zowel levensbeschouwelijk gefundeerd zijn als op een didactisch of pedagogisch concept berusten.

Dit uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs is door allerlei factoren onder het stof geraakt. De overheid eigende zich in de loop van de tijd een meer sturende rol toe, er ontstond een roep om burgerschapsonderwijs, de secularisatie veranderde het levensbeschouwelijke landschap en daarmee dat van de confessionele scholen, en de opkomst van antidemocratisch fundamentalisme plaatste de oude vrijheden in een heel ander daglicht.

Burgerschapskunde

Daarom kunnen we niet eenvoudigweg terug naar 1917. Desalniettemin verdient het perspectief van Thorbecke, Kuypers en Cort van der Linden opnieuw in ogenschouw genomen te worden. Richtingvrije planning, sinds 2019 wettelijk ingevoerd, is in dit opzicht een stap in de goede richting, een uitgelezen kans om het onderwijs aan de ouders terug te geven en bovendien een uitdaging aan de scholen om werk te maken van hun ideeën over pedagogische vorming. Bij richtingvrije planning geldt het behoren tot een van de erkende richtingen namelijk niet langer als bekostigingsvoorwaarde, dus kunnen er ook op andere gronden, zoals pedagogische overwegingen, scholen gesticht worden.

Verdere reflectie op de onderwijsvrijheid en de betekenis van haar totstandkoming is nodig. Met name de politieke nazaten van Cort van der Linden – dat zijn in elk geval VVD en D66 – zouden zich nog eens grondig moeten bezinnen op de door hem in het staatsrecht gefundeerde positie dat de samenleving floreert bij veelvormig onderwijs. Dat zal dan uiteraard ook consequenties hebben voor de visie op artikel 23 en de materialisering daarvan in bijvoorbeeld de scholen die door Forum voor Democratie zijn aangekondigd. Om met die reflectie een begin te maken zou het goed zijn om de ontstaansgeschiedenis van artikel 23 op te nemen in het curriculum van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, als ultieme vorm van burgerschapskunde.

Artikel in het kort:

- * Niet christendemocraten maar liberalen als Thorbecke en Cort van der Linden stonden aan de basis van de gelijkstelling tussen bijzonder en openbaar onderwijs
- * Zij hadden als ideaal dat elke ouder en elke groep zelf, zonder tussenkomst van de staat, opvoeding en onderwijs van hun kinderen zouden verzorgen
- * Katholieken waren aanvankelijk huiverig voor het protestantse karakter van de volksschool, en protestanten vreesden te veel inmenging van de staat als gevolg van subsidie
- * VVD en D66 zouden als nazaten van Cort van der Linden, de feitelijke drager van het kroonjuweel 'onderwijsvrijheid', moeten erkennen dat de samenleving gebaat is bij veelkleurig onderwijs
- * Deze ontstaansgeschiedenis van artikel 23 moet opgenomen worden in het onderwijscurriculum, om zo de burgerschapskunde te versterken

1 John Exalto, *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland*. Amsterdam: Balans, 2017.

2 Zie Exalto 2017.

3 Luyben zei dit op 24 augustus 1848. Zie: *Handelingen van de regering en de Staten-Generaal, over de*

herziening der grondwet, 1847-1848. 's-Gravenhage: Belinfante, 1849, deel 2, p. 574.

4 Zie uitvoerig: Johan den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie*. Amsterdam: Boom, 2007, pp. 353-402.