

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 in het licht van pluriformiteit

Artikel 23 van de Grondwet past uitstekend in een laatmoderne samenleving als de onze, waarin veel verschillende identiteiten en wereldbeelden naast elkaar bestaan en elkaar opvolgen. Hierdoor is er een divers, dynamisch en voortdurend vernieuwend onderwijsaanbod mogelijk. Afschaffing ervan veronderstelt een eenduidige visie op wat goed onderwijs is, die in de praktijk niet bestaat, en zou tot meer spanningen in de samenleving leiden.

door Lars Stevenson en Marlies Honingh Beide auteurs zijn verbonden aan de afdeling Bestuurskunde van de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit; Stevenson als promovendus, Honingh als universitair hoofddocent.¹

De laatste jaren lijkt debat over onderwijsvrijheid, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, zelden ver weg. Bij incidenten gelinkt aan artikel 23 wordt al snel verzucht dat we van dit achterhaalde artikel af moeten. In deze bijdrage laten we zien welke waarde en mogelijkheden dit artikel kan hebben in onze laatmoderne samenleving. We nemen als vertrekpunt de toenemende pluriformiteit van onze samenleving, en proberen daarmee het denken over artikel 23 verder te brengen dan een discussie over afnemende religiositeit. We stellen de vraag aan welke eisen onderwijsregelgeving vanuit een bestuurlijk-sociologisch perspectief moet voldoen in een pluriforme samenleving, om vervolgens te beargumenteren dat artikel 23, ondanks zijn tekortkomingen, juist in een steeds diversere samenleving een passend kader biedt voor ons onderwijs.

Fluïde identiteit

Volgens verschillende sociologen is onze samenleving te kenmerken als laatmodern.² Een laatmoderne samenleving karakteriseert zich door een afnemende invloed van een aantal invloedrijke instituties, zoals de kerk, het poldermodel en de vereniging. Met de afnemende werking van deze instituties wordt de identiteit van mensen minder gestructureerd middels deze vertrouwde instituties, waardoor individuen continu de eigen, meer fluïde identiteit aan het vormgeven zijn. Zo ontstaat in de laatmoderniteit een ruimer palet aan identiteiten, met uiteenlopende voorkeuren, wereldbeelden en ideeën.

Het is geen verrassing dat het besturen van een steeds pluriformere samenleving geen gemakkelijke opgave is. Bannink laat zien dat de talrijke identiteiten en voorkeuren die een plek moeten krijgen in beleid onvermijdelijk voor spanningen zorgen.³ Beleidsmakers staan voor de uitdaging om beleid te ontwikkelen waar in ieder geval grote delen van de pluriforme samenleving zich achter kunnen scharen.

Om met deze uitdaging te kunnen omgaan is het vanuit sociologisch oogpunt verstandig om meer constitutieve, en minder regulatieve regels te gebruiken in het vormgeven van beleid.⁴ Constitutieve regels schrijven voor hoe een speelveld eruit zal zien, en regulatieve regels schrijven voor hoe het spel op het veld gespeeld zou moeten worden. Dit betekent dat er bij constitutieve regels overeenstemming nodig is over de kaders waarbinnen beleid uitgevoerd wordt, maar dat er niet voorgeschreven wordt hoe de uitvoering er precies uitziet. Regulatieve regels zijn uitgebreider en schrijven niet alleen voor hoe een beleidskader eruitziet, maar ook hoe beleid uitgevoerd moet worden.

Constitutieve regels komen, in tegenstelling tot regulatieve regels, tegemoet aan de veelheid en fluiditeit aan identiteiten die de laatmoderne samenleving kenmerken. Ten eerste veronderstellen constitutieve regels geen consensus over alle aspecten van een beleid, maar alleen over de grondbeginselen. Hierdoor is het niet nodig dat de grote diversiteit aan wereldbeelden en levensovertuigingen het eens gaat worden over de precieze invulling van een beleidskader. Er is 'slechts' overeenstemming nodig over een breed kader dat het beleidsveld en de handelingen daarbinnen begrenst. Wij schrijven het woord 'slechts' tussen aanhalingstekens omdat ook het eens worden over een gedeeld kader vaak geen gemakkelijke opgave is. Het kader zelf zal met een veelheid aan wereldbeelden ook aan discussie onderhevig zijn en niet zonder meer gesteund worden. Desalniettemin blijft overeenstemming bereiken in een pluriforme samenleving over een breed kader overzichtelijker dan het bereiken van consensus over de precieze invulling van alle handelingen binnen een kader.

De identiteiten van mensen in de laatmoderne samenleving zijn door verzwakte instituties veel minder stabiel

Hiernaast zorgen constitutieve regels voor ruimte om uitdrukking te geven aan een veelheid van identiteiten in de invulling van een beleid. De vele verschillende identiteiten in de laatmoderne samenleving houden er soms fundamenteel andere ideeën en wereldbeelden op na. Doordat constitutieve regels niet precies voorschrijven hoe er gehandeld moet worden, kunnen deze diverse identiteiten binnen de geldende constitutieve regels naar eigen inzicht invulling geven aan hun handelen zolang ze niet strijdig zijn met het vastgestelde kader.

Tot slot geven constitutieve regels meer ruimte aan fluiditeit in bestaande ideeën en wereldbeelden. De identiteiten van mensen in de laatmoderne samenleving zijn door verzwakte instituties veel minder stabiel en daarmee veel meer fluide. Doordat constitutieve regels alleen een kader bieden maar binnen dat kader niet regulatief voorschrijven, is er veel ruimte voor eigen invulling. Met deze ruimte ontstaat niet alleen ruimte om tussen identiteiten en wereldbeelden te bewegen, maar ook de

flexibiliteit voor het ontstaan van nieuwe visies en ideeën. Zodat er voortdurende ontwikkeling mogelijk is en blijft, zonder voortdurend aanpassingen te hoeven doen in beleid.

Het onderwijsstelsel in de laatmoderniteit

Alhoewel constitutieve regels in tal van beleidssectoren in onze laatmoderne samenleving van belang kunnen zijn in het beperken van spanningen, denken wij dat het faciliteren van ruimte voor verschillende identiteiten, wereldbeelden en voortgaande ontwikkeling in de onderwijssector bij uitstek van belang is. Het aanbieden van onderwijs is in essentie altijd een reflectie van een bepaalde identiteit en wereldbeeld.⁵ Vragen die gaan over het aanbieden van ‘goed’ onderwijs – zoals vanuit welke pedagogische visie, op basis van welke didactische afwegingen en vanuit welk normatief kader onderwijs moet worden vormgegeven – zullen door mensen met verschillende wereldbeelden anders worden beantwoord. Er is daarmee inherent een verschil van inzicht tussen verschillende identiteiten over hoe het aanbieden van ‘goed’ onderwijs eruit zou moeten zien. Met de toenemende diversiteit en fluïditeit aan identiteiten in onze samenleving wordt het steeds moeilijker om het eens te worden over hoe ‘goed’ onderwijs eruit zou moeten zien. Met constitutieve regelgeving is het mogelijk voor verschillende wereldbeelden om binnen een gedeeld kader naar eigen inzicht invulling te geven aan het aanbieden van ‘goed’ onderwijs.

Vragen over het aanbieden van ‘goed’ onderwijs zullen door mensen met verschillende wereldbeelden anders worden beantwoord

Het beleidskader dat het Nederlandse onderwijsstelsel regelt wordt vormgegeven door een opvallend constitutief wetsartikel: artikel 23 van de Grondwet. Met artikel 23 werd in 1917 al vastgelegd dat het openbare

en het bijzondere onderwijs, mits voldaan wordt aan de eisen van bekwaamheid en de deugdelijkheidseisen die door het parlement worden gesteld, recht hebben op gelijke bekostiging vanuit de Staat. Praktisch gezien betekent dit dat eenieder vanuit de eigen visie een school in stand kan houden en daar overheidsgeld voor kan krijgen wanneer voldaan wordt aan de kwaliteitseisen voor docenten en aan de deugdelijkheidseisen. In deze laatste twee voorwaarden zitten gedeeltelijk regulatieve elementen van artikel 23. Voorschrijven aan welke bekwaamheidseisen docenten moeten voldoen zorgt ervoor dat er zeer specifiek vaststaat wie wel of geen docent kan zijn. De deugdelijkheidseisen zijn aanvullende voorwaarden die door de wetgever kunnen worden gesteld, die ervoor zorgen dat de wetgever ook bepaalde eisen aan het onderwijs kan opleggen.⁶ Dit kunnen, zo laten ervaringen van de afgelopen jaren zien, specifieke regulatieve uitwerkingen van eindtermen zijn; maar het kunnen ook meer constitutieve open eisen zijn, zoals het bijbrengen van kernwaarden van de democratische rechtsstaat.⁷

Weerstand

Wij gebruiken het woord ‘opvallend’ bij het beschrijven van de constitutieve aard van artikel 23 bewust, om twee redenen. Ten eerste is het opvallend dat, hoewel artikel 23 uit een tijd komt waarin het aantal identiteiten en wereldbeelden veel overzichtelijker was en regulatieve regels meer voor de hand lagen, het artikel toch zoveel constitutieve elementen heeft die ruimte bieden aan de opkomst van nieuwe en veranderende identiteiten en wereldbeelden. Toen het artikel in 1917 werd toegevoegd aan de Grondwet, kon niet worden voorzien dat het meer dan een eeuw later ruimte zou bieden aan een grote diversiteit aan visies. Alhoewel van 1933 tot 2021 gold dat alleen erkende levensbeschouwingen een school konden oprichten, heeft de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen er recentelijk voor gezorgd dat het net als in 1917 nu weer mogelijk is voor alle visies en wereldbeelden om een school in stand te houden.⁸ Het meer dan een eeuw oude artikel biedt daarmee ruimte aan vele verschillende en wisselende wereldbeelden, en stimuleert ontwikkeling en diversiteit in ons onderwijsaanbod.

Daarnaast is het opvallend dat artikel 23 en zijn constitutieve elementen juist zoveel discussie en weerstand oproepen in onze laatmoderne samenleving. Enerzijds is het goed denkbaar dat constitutieve regelgeving spanning oproept. Artikel 23 biedt ruimte aan levensovertuigingen en wereldbeelden die inherent met elkaar op gespannen voet staan, waardoor er altijd roep zal zijn om de uitingen of het gedachtegoed van een ander deels te verhinderen.⁹ Het is daarmee begrijpelijk dat mensen pleiten voor bijstellingen van het kader, om te zorgen dat bepaalde ideeën juist wel of niet toegestaan zijn binnen het onderwijs. Ook is het logisch dat wanneer de grenzen van het kader worden opgezocht en overschreden, er een sterke wens is tot strenge handhaving, want voor velen zijn de grenzen al uitersten.

Anderzijds is het opvallend dat de weerstand tegen artikel 23 zich vaak vertaalt in een roep om afschaffing. Hierbij lijken mensen zich weinig bewust te zijn van zowel de mogelijkheden en ruimte die artikel 23 biedt aan verschillende identiteiten, als ook van de consequenties van het inperken van deze ruimte. Het kind dreigt daarbij met het badwater te worden weggegooid. Het is één ding om het over de kaders van artikel 23 te hebben. Ook constitutieve kaders, zoals delen van artikel 23, kunnen ter discussie staan en veranderd worden. Als een overgrote meerderheid zeer grote moeite heeft met de huidige kaders, is het niet meer dan logisch dat daar binnen de samenleving discussie over ontstaat en dat er een bijstelling zou moeten plaatsvinden van het kader waarbinnen scholen kunnen opereren. Het compleet afschaffen van artikel 23 is echter van een totaal andere orde. Doordat artikel 23 grotendeels constitutief is, biedt het ruimte aan de diverse en fluïde identiteiten die onze laatmoderne samenleving juist kenmerkt. Dit zorgt niet alleen voor een divers, maar ook voor een dynamisch en vernieuwend onderwijsaanbod. Afschaffen zou niet alleen betekenen dat de vele wereldbeelden in onze samenleving het eens zouden moeten worden over hoe het onderwijs in Nederland precies gegeven dient te worden, maar ook dat voortdurende bijstelling hiervan noodzakelijk zou zijn door de

Met afschaffing van artikel 23 dreigt het kind met het badwater te worden weggegooid

snel veranderende wereldbeelden én de vernieuwingen in het onderwijsveld. Gegeven de toenemende diversiteit van onze samenleving en de noodzaak voor vernieuwingen die juist gestimuleerd worden door een kader dat ruimte en flexibiliteit biedt, neemt de waarde van artikel 23 in onze laatmoderne samenleving enkel toe, en zou afschaffing alleen maar verdere spanningen oproepen.

Artikel in het kort:

- * Hoewel artikel 23 van de Grondwet uit 1917 komt, past het opvallend goed in de huidige laatmoderne samenleving, waarin de invloed van instituties als kerk, poldermodel en vereniging afneemt en er steeds grotere diversiteit aan identiteiten en wereldbeelden ontstaat
- * Meer dan regulatieve regels laten constitutieve regels, zoals artikel 23, namelijk ruimte om vanuit verschillende wereldbeelden en identiteiten een publieke dienst vorm te geven
- * Het aanbieden van onderwijs is bij uitstek een dienst die niet neutraal is en waarover sterk uiteenlopende visies bestaan die inherent moeilijk te verenigen zijn
- * Afschaffing van artikel 23 van de Grondwet zou dan ook een eenheid in identiteiten en wereldbeelden veronderstellen dan wel forceren die er in de praktijk niet is

-
- 1 Het promotieonderzoek van Lars Stevenson richt zich op de impact van schoolbestuurders op de onderwijskwaliteit. Het onderzoek van Marlies Honingh richt zich op governancevraagstukken in het onderwijs en coproductie in de publieke sector.
 - 2 Zygmunt Bauman, *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000; Anthony Giddens, *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press, 1991.
 - 3 Duco Bannink, *Besturen zonder wij. In een samenleving zonder wij*. Amsterdam: VU University Press, 2019.
 - 4 Scott Lash, 'Reflexivity as non-linearity', *Theory, Culture & Society* 20 (2003), nr. 2, pp. 49-57.
 - 5 W.B. Gallie, 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society* 56 (1956), nr. 1, pp. 167-198.
 - 6 D. Mentink, *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad, april 2012.
 - 7 Voor een uitgebreidere uitleg van artikel 23, zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad, *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*. Den Haag: Onderwijsraad, december 2019; idem, *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*. Den Haag: Onderwijsraad, 2021.
 - 8 Raad van State, *Wet meer ruimte voor nieuwe scholen*. Den Haag: Raad van State, 27 februari 2017 (*Kamerstukken II* 2018/19, 35050, nr. 4).
 - 9 Bauman 2000.
-