Vrijheid voor onderwijs

Een uitnodiging tot wisseling van perspectief

Chris Hermans (red.)



DAMON

Vrijheid voor onderwijs

Vrijheid voor onderwijs

Een uitnodiging tot wisseling van perspectief

Chris Hermans (red.)

DAMON

Vrijheid voor onderwijs
Een uitnodiging tot wisseling van perspectief
Verus Verkenningen deel 2
Chris Hermans (red.)
Marleen Schoonderwoerd, Redactie Dynamiek (tekstredactie)

ISBN 978 94 6340 304 7
NUR 730, 840
Trefwoord: filosofie, onderwijs algemeen

Copyright © 2021 de respectievelijke auteurs
Copyright © 2021 Uitgeverij DAMON, Eindhoven

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Afbeelding cover: Shutterstock
Realisatie: Uitgeverij DAMON in samenwerking met Verus, vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs

Inhoud

Voorwoord 7
Berend Kamphuis

Inleiding
Een ander perspectief op onderwijsvrijheid 9
Chris Hermans

1. Gezaghebbend besturen vanuit vrijheid voor onderwijs 18
Chris Hermans, Theo van der Zee & Sandra van Groningen

2. Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs
Een onderwijspedagogisch argument 38
Gert Biesta

3. Vrijheid van onderwijs: meer dan een recht 59
Erik Borgman

4. Anders denken over artikel 23 van de Grondwet 86
Ernst Hirsch Ballin

5. Kansengelijkheid en vrijheid van onderwijs
Een grondwettelijk debat 101
Paul Zoontjens

6. Toelatingsbeleid in het bijzonder onderwijs 119
Hansko Broeksteeg

7. Respect voor de godsdienst en levensovertuiging van ouders 136
Renée van Schoonhoven

Over de auteurs 151

Voorwoord

Berend Kamphuis

Verus wil op een positieve, constructieve en vernieuwende wijze bijdragen aan de discussie over de vrijheid van onderwijs. Deze bundel getuigt daarvan.

De vrijheid van onderwijs kent een harde kern die nooit opgegeven mag worden en die teruggaat op de wording van Nederland als natiestaat. Dat is de godsdienstvrijheid en de daarmee samenhangende gewetensvrijheid. Ouders hebben het fundamentele recht hun kinderen groot te (laten) brengen in overeenstemming met hun diepste overtuigingen. In een tijd waarin de zogenaamde mainstream van de samenleving ook in overheidsdocumenten steeds meer normatieve betekenis krijgt, is het goed te herinneren aan deze basis van onze vrijheid. Dat gezegd zijnde: de maatschappelijke context waarin deze en andere vrijheden tot uitdrukking komen, is grondig gewijzigd. Dat is een uitnodiging om de vraag te stellen hoe in déze tijd de vrijheid van onderwijs kan bijdragen aan goed onderwijs, en daardoor aan het common good.

De institutionele ordening waarbinnen de klassieke interpretatie van de vrijheid van onderwijs tot stand kwam – de pacificatie in 1917, de verzuiling die erop volgde – is voorbij. Sterker nog, instituties als zodanig zijn in de afgelopen decennia geërodeerd. Een van de gevolgen is dat grote en complexe problemen die zich dagelijks voordoen in het onderwijs, niet langer geïnterpreteerd en opgelost worden vanuit sterke gedeelde, bemiddelende kaders en concepten. Voor zover aanwezig, zijn ze verzwakt en vooral impliciet richtinggevend. Veel minder dan vroeger laat de school zich lezen als de neerslag van principiële verklaringen en 'eeuwige' beginselen. Veel meer wordt de oriëntatie van de school zichtbaar in het concrete handelen van docenten en leidinggevenden in concrete situaties. Het patroon dat daarin zichtbaar wordt, toont de diepere waarden van de school, vertelt het verhaal van de school. Dat verhaal is het antwoord van de school op het appèl van de leerling, in een context van een grote diversiteit van waarden en belangen die in het geding zijn. Die complexe veelvormigheid is groot geworden. Die situatie leent zich niet voor een steeds preciezere receptuur of voor steeds verfijndere regelgeving. Ze vraagt om een stevig

kompas voor situatief handelen, om deugden in plaats van regels, om juiste houdingen in plaats van voorschriften, om beoordelingsvermogen in plaats van protocollen. Dieperliggende pedagogische en levensbeschouwelijke oriëntaties kunnen daarvoor een bedding verschaffen. Deze situatie vraagt om vrijheid, vrijheid vóór onderwijs.

De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid de toenemende openheid, onzekerheid en complexiteit in het onderwijs benaderd met een functioneel gekleurd programma. Ze dacht zo greep te krijgen of te houden. Onderwijs werd een zaak van input, throughput en output; van effectiviteit en gewenste uitkomsten. Die benadering is legitiem, maar ook eenzijdig. Bovendien stuit ze op grenzen.

- De pedagogische en levensbeschouwelijke kern van goed onderwijs laat zich niet vangen in een spreken in termen van doelen en middelen.
- De rechtsstaat leeft van in vrijheid beaamde waarden die gestalte krijgen in gemeenschappen als de school, de buurt of de kerk. Deze waarden worden van onderop gedragen. De grondwet is geen waardencatalogus die geïmplementeerd kan worden.
- Wil onderwijs werkelijk pedagogisch van karakter zijn, dan vraagt dat een vrije ruimte die niet op voorhand geclaimd of bezet wordt door andere belangen.
- Scholen voegen zich naar de ogenschijnlijk neutrale, maar zeer normatieve en richtinggevende sturing die aan de orde is. Onder de (ogenschijnlijke ?) pluriformiteit gaat grote uniformiteit schuil. Dit belemmert de zoektocht naar echt goed onderwijs.

Omdat deze functionele benadering op haar grenzen stuit, is een herwaardering van vrijheid nodig, vrijheid vóór onderwijs.

Historisch gesproken is de vrijheid van onderwijs door alle grote politiek-maatschappelijke stromingen, vanuit hun eigen principes en idealen, omarmd. Ze was niet de exclusieve lieveling van de confessionelen. De vrijheid van onderwijs was en is van iedereen. De inzet was uiteindelijk niet de eigen groep, maar de samenleving als geheel; niet het particuliere belang, maar het common good. De discussie over de vrijheid van onderwijs vraagt erom deze beweging opnieuw te maken. Die stap kan en moet opnieuw worden gezet. Met deze bundel wil Verus bijdragen aan een nieuwe en gezamenlijke stap die hiervoor nodig is. Omwille van het onderwijs: vrijheid vóór onderwijs.

Inleiding

Een ander perspectief op onderwijsvrijheid

Chris Hermans

Vrijheid van onderwijs (artikel 23) is een thema dat op veel belangstelling kan rekenen in de pers, politiek en veel organisaties in en rond het onderwijs. Waar onderwijs vrij is, gaat dit ten koste van zorg van de staat voor de kwaliteit van onderwijs (deugdelijkheid, toegankelijkheid, gelijke kansen).

Staat zorg voor goed onderwijs dan haaks op vrijheid? Dat hangt natuurlijk af van de wijze waarop vrijheid van onderwijs wordt opgevat. Vrijheid van onderwijs is een grondrecht, en elk grondrecht kent een lange geschiedenis van interpretatie vanuit de context en tijd waarin deze rechten worden gelezen en herlezen. Zo is in de afgelopen decennia het begrip 'richting', dat in de periode van de verzuiling werd verbonden met verschillen tussen religieuze gemeenschappen (kerken en kerkgenootschappen), losgelaten en vervangen door 'richting-vrije planning'.[1] Kennelijk heeft deze herlezing en herinterpretatie van artikel 23 de gesignaleerde spanning tussen de aanhoudende zorg van de overheid (zie artikel 23, lid 1) en de vrijheid van onderwijs niet kunnen oplossen.

De auteurs van deze bundel doen een voorstel voor een ander perspectief op onderwijsvrijheid. Geen vrijheid *van* onderwijs maar vrijheid *voor* onderwijs. Een ander perspectief vanuit het recht van het kind dat vrij is en de vrijheid om te antwoorden op het pedagogisch appel tot persoonsvorming. Want, verrassend genoeg, is het kind de grote afwezige in artikel 23 van de Grondwet. Of, zoals Ernst Hirsch Ballin in deze bundel stelt, artikel 23 is asymmetrisch geredigeerd door de afwezigheid van het kind. Vrijheid voor onderwijs is een pleidooi voor het herstel van het recht van het kind dat vrij en verantwoordelijk is tot het openen van toekomst met en voor elkaar.

In het navolgende introduceer ik deze bundel op twee manieren. Allereerst geef ik een aantal argumenten van pedagogische, juridische,

1 Regeling van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 28 augustus 2020, nr. PO/17898051, houdende regels voor de voorzieningenplanning bij scholen in het primair onderwijs (Regeling voorzieningenplanning po 2021).

levensbeschouwelijke en bestuurlijke aard die aan dit nieuwe perspectief ten grondslag liggen. Vervolgens geef ik de inhoud van de verschillende bijdragen kort weer. Deze bijdragen zijn ook verschillend van aard: bestuurlijk, pedagogisch, levensbeschouwelijk en juridisch.

Een ander perspectief

Wat houdt vrijheid *voor* onderwijs in?

> *Vrijheid vóór onderwijs gaat in op het appel van het kind (de nieuwe generatie) tot vorming als persoon, gericht op het openen en openhouden van toekomst van goed leven met en voor elkaar in een rechtvaardige en duurzame samenleving.*

Aan dit nieuwe perspectief liggen verschillende redenen ten grondslag. Ik geef deze weer in de vorm van uitspraken, die zijn ontleend aan verschillende bijdragen in deze bundel. In de bijdragen zullen ze worden toegelicht.

1. Vrijheid voor onderwijs impliceert het recht van ouders om onderwijs te kiezen voor hun kinderen dat aansluit bij hun idealen, het recht van kinderen die vrij zijn, het recht van leraren die wijzen naar toekomst en het goede leven en samenleven, en het recht van scholen om onderwijs in richten vanuit een visie op goed onderwijs.
2. Een juridische vormgeving van vrijheid voor onderwijs vraagt om een balans tussen het recht van het kind, het recht van de ouders, het recht van leraren en het recht van de aanbieder van onderwijs.
3. Vooropstaat het recht van het kind dat vrij is en recht heeft op een ongestoorde ontwikkeling als persoon (subjectwording).
4. Vrijheid voor onderwijs impliceert ook de plicht van onderwijs om zich omwille van het kind dat vrij is, te verzetten tegen agenda's die het onderwijs worden opgedrongen en waarin het kind louter als instrument wordt beschouwd door doelen en belangen die buiten het onderwijs gelegen zijn.
5. De grondrechten zoals de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst, waarborgen een

overheidsvrije sfeer waarin burgers hun eigen leven en samenleven kunnen vormgeven.
6. Artikel 23 waarborgt de vrijheid voor onderwijs om recht te doen aan de pluriformiteit van opvattingen over goed onderwijs in de samenleving.
7. Een juridische vormgeving en interpretatie van de Grondwet en grondrechten berust op normatieve perspectieven en interpretaties die hun basis hebben in de gelijkwaardigheid van burgers in een democratische samenleving.
8. Vrijheid voor onderwijs is niet gericht op het burgerschap van een samenleving die al bestaat, maar een opdracht gericht op een samenleving die gewenst is.
9. Kansengelijkheid is als principe een moreel noodzakelijke correctie op onrecht, maar geen geschikt ideaal voor een goede samenleving.
10. Gelijke kansen en ongelijkheid zijn verbonden met een dominante gerichtheid op diploma's (meritocratie), uniformiteit in aanpak en ongelijke waardering voor verschillende capaciteiten van leerlingen. Vrijheid voor onderwijs is nodig om een balans te vinden tussen uniformiteit en maatwerk in het bieden van gelijke kansen aan leerlingen.
11. Het onder-wijzen van leerlingen ligt verankerd in de vrijheid van de leerling. Onderwijs als wijzen naar een toekomst van leven met en voor elkaar, staat haaks op indoctrinatie.
12. Het recht van het kind om als subject in vrijheid een eigen persoonlijke, culturele en godsdienstige identiteit te ontwikkelen, is geen probleem van toegankelijkheid, maar van een gelijkwaardige behandeling van alle leerlingen en de vrijheid van het kind tot zelfbepaling.

Opzet van de bundel

Wat betekent vrijheid voor onderwijs in de weerbarstige meervoudige praktijk van besturen? De dilemma's waarvoor besturen in de dagelijkse praktijk staan, laten zich niet vangen in het dilemma dat meer vrijheid voor de bestuurder minder verantwoordelijkheid van de overheid betekent (en omgekeerd). De dilemma's waarvoor besturen staan, kennen een meervoudigheid van actoren en conflicterende opvattingen over goed onderwijs. Vrijheid voor onderwijs is nodig om

als bestuur op een gezaghebbende manier op koers te blijven van de pedagogische opdracht van onderwijs, stellen *Chris Hermans, Theo van der Zee en Sandra van Groningen* in hun bijdrage **Gezaghebbend besturen vanuit vrijheid voor onderwijs**. Deze pedagogische opdracht geeft aan onderwijs een eigen integriteit. Hoe kunnen bestuurders verantwoordelijkheid dragen voor deze integriteit? Hoe kunnen ze hun eigen integriteit bewaren in deze dilemma's? Het gezag hiervoor wordt ontleend aan de intrinsieke waarde van onderwijs, gericht op de persoonsvorming van het kind.

De auteurs presenteren verschillende casussen die een doorkijkje bieden in dilemma's en weerbarstige problemen waarvoor bestuurders staan bij hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Hoe bieden zij weerstand tegen de invloed van actoren en hun agenda's? Wat bepaalt hun koers om uit de dilemma's te komen?

In het derde deel schetsen de auteurs een agenda voor het omdenken van bestuurlijke verantwoordelijk vanuit vrijheid voor onderwijs. Daarbij formuleren ze zes thema's: moreel leiderschap, de samenleving die de school nodig heeft, intern en extern toezicht, integraal kwaliteitsbeleid, de rol van schoolleiders, en eigenaarschap van leraren.

Onderwijs en opvoeding zijn geen kwestie van een agenda, maar van een opdracht, zo stelt *Gert Biesta* in zijn bijdrage **Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs. Een onderwijspedagogisch argument.** Waar onderwijs niet louter een instrument is waarmee bepaalde agenda's uitgevoerd kunnen worden, wordt ruimte gemaakt voor de intrinsieke waarde van onderwijs. Kinderen zijn er niet om primair te worden onderworpen aan bepaalde agenda's (zoals de agenda van de kenniseconomie of van de meritocratie), maar om zelf als mens, als persoon een eigen leven te leiden. Het gaat om de vraag: wat vraagt het kind van ons? En niet: wat willen wij dat het kind doet? Deze opdracht geeft het onderwijs volgens Biesta een eigen integriteit die grenzen stelt aan wat er van het onderwijs gevraagd kan worden. Het onderwijs heeft dan ook de 'plicht om weerstand te bieden' wanneer die integriteit in gevaar komt. De integriteit van het onderwijs verbindt Biesta met de karakteristieke vorm van onderwijs als een proces van wijzen. Dit wijzen laat ruimte aan leerlingen om daar zelf iets mee te doen. In het gebaar van het wijzen is, anders gezegd, de vrijheid van de leerling verankerd.

In de conclusie stelt Biesta voor om onderwijsvrijheid als vrijheid voor onderwijs te verstaan. De kern van vrijheid van onderwijs is dat het er niet om gaat wat 'wij' allemaal met het onderwijs willen, maar begint met de vraag welk appel de nieuwe generatie op ons doet, en hoe we, met elkaar, vrijheid voor onderwijs kunnen creëren om dat appel de tijd, ruimte en aandacht te geven die het verdient.

De vrijheid van onderwijs is meer dan een juridisch recht, aldus *Erik Borgman* in **Vrijheid van onderwijs: meer dan een recht**. De samenleving leeft van bindingen aan fundamentele waarden die voorkomen dat de heersende cultuur zich in zichzelf opsluit. In het onderwijs bouwen wij aan de samenleving van de toekomst en het onderwijs moet daarom vrij zijn voor deze binding.

Borgman laat zien dat er nooit een visie op de vrijheid van onderwijs is geweest, maar dat er sprake was van een voortdurend zoeken naar een balans tussen de zorg vanuit de overheid en vrijheid vanuit het onderwijs. Hoeveel vrijheid is wenselijk en mogelijk? De Grondwet creëert wat de Onderwijsraad een 'geregelde ruimte' heeft genoemd, waarbinnen scholen en schoolbesturen autonomie toekomt binnen door de overheid gestelde kaders. Het particuliere belang moet worden ingeperkt ten gunste van een door de overheid bewaakt gemeenschappelijk belang. Het principiële belang van de onderwijsvrijheid is dat het een bres slaat in de pogingen van de overheid om via het onderwijs de toekomst vorm te geven als voortzetting van het heden. Niet de staat is de oorsprong van recht en wet, van maatschappelijke samenhang en sociale verantwoordelijkheid. Deze komt van onderaf. Het leven in lokale gemeenschappen kweekt verantwoordelijkheid voor en toewijding aan de gemeenschap. In dienst van deze gemeenschap blijkt afstemming en samenwerking met andere gemeenschappen nodig en ook daarvoor zetten mensen zich vervolgens in.

Borgman eindigt zijn bijdrage met een pleidooi voor het versterken van de vrijheid voor onderwijs. De regering dient, vanuit haar zorgplicht voor het onderwijs, de beweging in te zetten van vrijheid van onderwijs naar vrijheid ten dienste van onderwijs dat vrijmaakt.

De insteek van *Ernst Hirsch Ballin* in zijn bijdrage **Anders denken over artikel 23 van de Grondwet** is juridisch. In de huidige constitutionele en maatschappelijke orde wordt – ondanks tegenbewegingen – de

persoonlijke waardigheid van ieder mens, en ook van ieder kind, vooropgesteld. Daarom kan een constitutionele heroriëntatie voor onze tijd inzake het onderwijs het beste beginnen met de manier waarop we nu de rechten van het kind zien. Daarbij is opmerkelijk dat, hoewel artikel 23 van de Grondwet in dienst staat van het recht van kinderen op onderwijs, het woord 'leerling', 'kind' of 'student' er niet in voorkomt.

Hirsch Ballin neemt als vertrekpunt van zijn ander perspectief op artikel 23 Grondwet het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Onderwijs moet niet alleen toegankelijk zijn en de schooldiscipline 'menswaardig' (artikel 28, tweede lid IVRK), maar ook inhoudelijk gericht zijn op het kind en diens toekomst (artikel 29, eerste lid IVRK). Onderwijs is gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoon en diens talenten; op het bijbrengen van eerbied voor al wat van waarde is: de rechten van de mens en fundamentele vrijheden, de eigen culturele identiteit én andere beschavingen, en de natuurlijke omgeving. Onderwijs rust kinderen toe om in een vrije, pluriforme samenleving met anderen verbindingen aan te gaan. Kortom, de staatstaak van 'zorg' voor het onderwijs dient gericht te zijn op het recht van het kind op goed (deugdelijk, jegens de kinderen menswaardig ingericht) onderwijs. Anders denken over artikel 23 leidt volgens Ernst Hirsch Ballin tot herstel van de centrale plaats van het kind en diens ontplooiing in de interpretatie van de grondwet.

Gelijke kansen is de laatste jaren een belangrijk thema in het onderwijsbeleid, aldus *Paul Zoontjens* in zijn bijdrage **Kansengelijkheid en vrijheid van onderwijs. Een grondwettelijk debat.** Hij doet een poging om kansengelijkheid in een juridische context aan de orde te stellen. Kansengelijkheid wordt geschaard onder de sociale grondrechten, waarbij het accent doorgaans ligt op materiële gelijkheid. In het huidige onderwijssysteem is kansengelijkheid gericht op het zo hoog mogelijk eindigen in de race om het diploma, en bevordert het het streven naar een zekere vorm van meetbaarheid van resultaten. Als principe is kansengelijkheid een moreel noodzakelijke correctie op onrecht, maar het is geen geschikt ideaal voor een goede samenleving. Door de gerichtheid op diploma's creëert het verliezers en werkt het een verdiepte sociale ongelijkheid in de hand. Daarom kan gelijkekansenbeleid in het onderwijs niet zonder gelijktijdige en

effectieve aandacht voor persoonsvorming, respect voor levensvisies en burgerschapsvorming.

Zoontjens wijst daarnaast op de grens van opname van 'kansengelijkheid' in de grondwet. Een dergelijke doelstelling geeft de overheid een te sterk sturende rol. Voor de realisering van gelijke kansen is een balans vereist tussen uniformiteit en diversiteit; een balans tussen de zorg van de overheid en de verantwoordelijkheid van de school. Het bemiddelen tussen uniformiteit en diversiteit vereist bij uitstek een pedagogische en didactische benadering, waarbij de school en vooral de leraar in beeld komen. De leraar is de belangrijkste factor voor de verwezenlijking van kwalitatief goed en kansengelijk onderwijs.

Het toelatingsbeleid van scholen op een bijzondere grondslag komt voort uit artikel 23 en is al tijden bron van politieke, maatschappelijke en juridische discussie. *Hansko Broeksteeg* gaat in zijn bijdrage **Toelatingsbeleid in het bijzonder onderwijs** vanuit het perspectief van de grondrechten in op de vraag: kan het bevoegd gezag van bijzonder onderwijs leerlingen weigeren op grond van de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag van de school? Grondrechten zijn nodig om de menselijke waardigheid en autonomie te waarborgen, maar evenzeer om de pluriformiteit van de samenleving te verzekeren. Een pluriforme samenleving biedt ruimte voor minderheden met hun eigen (zelfs: eigenaardige) opvattingen, die afwijken van wat de meerderheid vindt. Indien klassieke grondrechten te zeer in het perspectief van het gelijkheidsbeginsel worden uitgeoefend, dan zal van de verzekering van de pluriformiteit van de samenleving minder terecht komen.

De politiek stuurt aan op beperking van de bevoegdheid om een toelatingsbeleid te voeren. Dat blijkt zowel uit de controverse met betrekking tot de uitspraken van minister van Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media Arie Slob over de identiteitsverklaring (2020), als uit een initiatiefwetsvoorstel van Hamer c.s. (2005) voor een verbod voor bijzondere scholen om de toelating van leerlingen te weigeren op denominatieve gronden. Onder deze insteek lijkt de opvatting te liggen dat de vrijheid van onderwijs, zoals neergelegd in artikel 23 Grondwet, een voorrecht voor christelijke minderheden zou zijn. Historisch en juridisch is dit onjuist. De vrijheid van onderwijs geldt ook voor andere vormen van onderwijs, zoals voor de algemeen-bijzondere scholen of de vrije scholen (principe van gelijkberechtiging)

en zij wil de pluriformiteit aan opvattingen over goed onderwijs mogelijk maken (onderwijs als overheidsvrije sfeer).

Broeksteeg wijst tegelijkertijd op de moeilijkheid van de toepassing van artikel 23 Grondwet. Zij beschermt (groepen van) burgers tegen al te vergaande overheidsbeïnvloeding, maar niet tegen beïnvloeding door de 'eigen' kring. Daardoor kan een onveilige situatie op school ontstaan voor leerlingen, en deze onveilige pedagogische situatie is in strijd met het recht van het kind om zich in vrijheid als persoon te vormen. Het probleem is hier, volgens Broeksteeg, echter niet het toelatingsbeleid, maar veeleer de gelijkwaardige behandeling van alle leerlingen.

Het debat over grondrechten in en rond de school wordt versmald tot enkel de vraag in welke mate de overheid door middel van wetgeving de vrijheid van onderwijs van het bevoegd gezag kan beperken dan wel moet respecteren. *Renée van Schoonhoven* laat in haar bijdrage **Respect voor de godsdienst en levensovertuiging van ouders** zien dat in deze benadering andere rechten buiten beeld blijven, namelijk die van ouders en van kinderen.

Van Schoonhoven benadert de betekenis van deze grondrechten vanuit het internationaal recht, meer in het bijzonder vanuit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens dit verdrag hebben ouders het recht dat bij de realisatie van het recht op onderwijs van het kind, hun godsdienstige of filosofische overtuiging wordt gerespecteerd. Daarbij gaat het om overtuigingen die in een democratische samenleving het respecteren waard zijn en die niet onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid. Dit recht van ouders is een verbijzondering van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en dient door de overheid te worden gerespecteerd omdat, als dit niet afdoende gebeurt, het realiseren van het recht op onderwijs van het kind niet goed mogelijk is. Wat dit recht van ouders betekent, licht Van Schoonhoven vervolgens toe aan de hand van enkele cases waarin het EHRM uitspraak deed en waarin het draaide om de vraag of en in hoeverre de overheid met het geven van bepaalde *curriculumvoorschriften* aan scholen mocht treden in dit recht van ouders.

Van Schoonhoven pleit er in het verlengde van haar betoog dan ook voor dat juist ouders zich ook uitspreken over wat hen drijft bij de schoolkeuze voor hun kinderen. Daarnaast pleit ze ervoor dat

schoolleiders en bestuurders met ouders in gesprek gaan over de waarde van het onderwijs. Deze vraag raakt ook de gedetailleerde voorschriften rond het burgerschapsonderwijs in Nederland. Maar het debat over vrijheid van onderwijs is meer dan een steekspel over louter regelruimte. Het is zaak om hierbij ook het recht van het kind op onderwijs en het recht van de ouders op onderwijs te betrekken. En volgens van Schoonhoven zijn hierbij ook de ouders zelf aan zet. Om zich bewust uit te spreken over wat hen drijft bij de schoolkeuze voor hun kind, en over het belang van de school bij het opvoeden van hun kind en diens weg naar volwassenheid.

1. Gezaghebbend besturen vanuit vrijheid voor onderwijs

Chris Hermans, Theo van der Zee & Sandra van Groningen

Introductie

Wat betekent onderwijsvrijheid vanuit bestuurlijk perspectief? Het bestuur draagt verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op zijn scholen en opleidingen. Wanneer er wordt gediscussieerd over de vrijheid van onderwijs, is de aanname algauw dat de zorg van de overheid een inperking is van de vrijheid van het bestuur, en omgekeerd. Deze aanname doet echter geen recht aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid om te zorgen voor goed onderwijs voor alle leerlingen, respectievelijk voor dít ene specifieke kind en voor de nieuwe generatie kinderen. De dilemma's waarvoor besturen in de dagelijkse praktijk staan, laten zich niet vangen in het dilemma van meer vrijheid voor de bestuurder is minder verantwoordelijkheid van de overheid.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid voltrekt zich in een meervoudig veld van actoren en agenda's. In het eerste deel van deze bijdrage schetsen we de meervoudigheid van actoren die invloed uitoefenen op het beleid van onderwijsorganisaties vanuit verschillende opvattingen en verlangens over de doelen van onderwijs. Vrijheid voor onderwijs, zo zullen wij betogen, is nodig om als bestuur het morele kompas te houden op de pedagogische opdracht van de school. Deze pedagogische opdracht formuleren we, in aansluiting bij Gert Biesta, als de integriteit van het onderwijs. Vrijheid voor onderwijs is noodzakelijk om weerstand te bieden tegen verlangens van actoren die ingaan tegen de mogelijkheden van onderwijs om recht te doen aan deze pedagogische opdracht.[1]

1 Het begrip integriteit van het onderwijs wordt in deze bundel verhelderd door Gert Biesta, zie zijn bijdrage 'Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs. Een onderwijspedagogisch argument', m.n. de paragraaf 'De Integriteit van het onderwijs'.

Vervolgens presenteren we verschillende casussen die een doorkijkje geven in dilemma's en weerbarstige problemen uit de praktijk waarvoor bestuurders staan bij het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Ze raken de integriteit van bestuurlijk handelen in de meervoudigheid van actoren en hun verlangens, belangen of agenda's.

In het derde deel schetsen we een agenda voor het omdenken van bestuurlijke verantwoordelijk vanuit vrijheid voor onderwijs. Daarbij formuleren we zes thema's: moreel leiderschap, de samenleving die de school nodig heeft, intern en extern toezicht, integraal kwaliteitsbeleid, de rol van schoolleiders en het eigenaarschap van docenten.

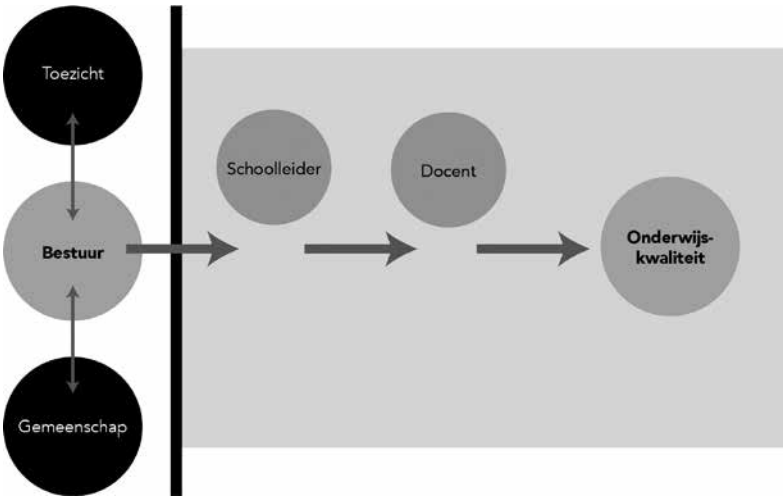
Meervoudigheid van bestuurlijke verantwoordelijkheid

Het bestuur vormt het bevoegd gezag van een onderwijsorganisatie en is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op zijn scholen en opleidingen. Dit uitgangspunt is leidend bij de vernieuwde werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs dat toeziet op de deugdelijkheid en kwaliteit van het onderwijs.[2] Besturen van onderwijsorganisaties blijkt in de praktijk echter een:

> "(...) suboptimale, beperkt-rationele, indirecte en moeilijk beheersbare aangelegenheid te zijn en achter het ogenschijnlijk overzichtelijke en gestructureerde begrip 'onderwijsorganisatie' gaan gelaagde, complexe – vaak chaotische – configuraties schuil van allerlei soorten relaties en interacties tussen verschillende (groepen van) mensen – vaak hoogopgeleide professionals –, die niet zomaar rechttoe rechtaan te besturen en te beheersen zijn. Dit alles maakt onderwijsbestuur bepaald geen sinecure."[3]

2 M. Honingh, M.C. Ehren & C. van Montfort, 'Het vernieuwde toezicht in het onderwijs. Hooggespannen verwachtingen van kwaliteitszorg, bestuurskracht en maatwerk', *Bestuurskunde* 2018/27, nr. 4, p. 19-29.

3 E. Hooge, *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties* (rede), Tilburg: Tilburg University 2013, p. 5.



Figuur 1. Structuurmodel van bestuurlijke verantwoordelijkheid[4]

Het besturen van een school vindt plaats in een groot veld van actoren. Aan de hand van een structuurmodel (zie Figuur 1) kan de meervoudigheid van actoren in kaart worden gebracht langs een horizontale en een verticale lijn van bestuurlijke verantwoordelijkheid.[5] De horizontale lijn betreft de wijze waarop in de organisatie de verschillende actoren van invloed zijn op de onderwijskwaliteit. In de organisatie heeft het bestuur eerst en vooral te maken met de schoolleiders (rectoren, schooldirecteuren, schoolleiding) die leiding geven aan één of meer scholen. Schoolleiders hebben op hun beurt vandoen met docenten en andere medewerkers, die in directe zin bepalend zijn voor het onderwijs aan de leerling. De relatie tussen het bestuur en de onderwijskwaliteit is dus indirect en zijn eventuele invloed op de kwaliteit verloopt in elk geval via de schoolleiders. De invloed moet bovendien niet verstaan worden in termen van beheersing en causaliteit, maar veeleer van oriëntatie, motivatie en inspiratie, in de betekenis van het wijzen op en aanreiken van goede redenen tot handelen.

4 M. Honingh, M. Ruiter & S. van Thiel, *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs. Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Instituut voor Management Research 2017, p. 9.

5 Honingh e.a. 2017, p. 9-11.

De verticale lijn betreft de wijze waarop toezicht wordt gehouden op het bestuur bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheid en ten aanzien van het afleggen van verantwoording hierover. De hiërarchisch verticale actoren als de overheid, de Inspectie van het Onderwijs en de raad van toezicht houden toezicht op het bestuur. Onderzoek laat zien dat toezicht daadwerkelijk van invloed is op de kwaliteit van goed onderwijs, tenminste als de feedback van hoge kwaliteit is en door de school als relevant, specifiek en bruikbaar wordt ervaren.[6] Het bestuur legt verantwoording af aan externe horizontale actoren in de wijdere gemeenschap waar de organisatie en haar scholen deel vanuit maken, zoals de gemeente, kinderopvang- en jeugdzorgorganisaties, en andere instellingen.

Naast deze meervoudigheid van actoren onderscheidt Hooge[7] ook een meervoudigheid van doeleinden die in het onderwijs wordt aangetroffen. Dit betreft allereerst de drie doeldomeinen: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. De verschillende actoren hebben allemaal andere opvattingen en verlangens omtrent de invulling van deze doeldomeinen, op het belang (de waarde) van elk doeldomein en over de onderlinge verhouding tussen deze drie doeldomeinen. Kortom, de meervoudigheid van de onderwijsorganisaties resulteert in een krachtenspel van diverse actoren die allemaal invloed uitoefenen op het beleid van de schoolorganisatie. Hun boodschap is: "Doe wat wij willen!"

Bestuurders vervullen een scharnierfunctie in het centrum van dit krachtenspel. Hoe kunnen zij op een gezaghebbende wijze inhoud geven aan bestuurlijke verantwoordelijkheid? Gezaghebbend in de zin dat het bestuur een perspectief inneemt dat uitstijgt boven de particuliere verlangens van al die verschillende actoren. Dat roept de vraag op: is er een criterium dat intrinsiek is aan onderwijs en daarmee grenzen stelt aan de verlangens van actoren? Een criterium dat onderwijs aan nieuwe generaties niet slechts tot instrument maakt van conflicterende opvattingen en verlangens van actoren, maar altijd ook recht doet aan de pedagogische opdracht van onderwijs? Biesta beantwoordt de vraag in deze bundel bevestigend, en benoemt dit criterium als de

6 M.C. Ehren (ed.). *Methods and modalities of effective school inspections*, Dordrecht: Springer 2016. M. Honingh, M.C. Ehren & C. van Montfort, 'Het vernieuwde toezicht in het onderwijs. Hooggespannen verwachtingen van kwaliteitszorg, bestuurskracht en maatwerk', *Bestuurskunde* 2018/27, nr. 4, p. 19-29.

7 Hooge 2013, p. 14-15.

integriteit van onderwijs. De integriteit van onderwijs stelt grenzen aan wat van het onderwijs gevraagd kan worden en verplicht de bestuurders om weerstand te bieden wanneer die integriteit van onderwijs in gevaar komt.[8] Dit criterium betreft de intrinsieke waarde van het onderwijs, ofwel de bedoeling van het onderwijs. Vrijheid voor onderwijs is dan de conditie om in het beleid te handelen vanuit deze intrinsieke waarde, en zich als bestuurder te verzetten tegen elke inperking van deze intrinsieke waarde.

Vrijheid voor onderwijs impliceert echter niet slechts weerstand bieden tegen actoren en hun verlangens die de integriteit van het onderwijs bedreigen, maar is ook doen waar het onderwijs goed voor is, ofwel wat de bedoeling van onderwijs is. Goed onderwijs of de bedoeling (het 'telos' of het *waartoe*) van onderwijs is de pedagogische opdracht die de intrinsieke waarde van onderwijs is.

> "Aan het pedagogische is een normativiteit eigen (zoals vervat in noties als autonomie of volwassenheid, ontvankelijkheid en het openen en openhouden van toekomst met en voor anderen) die niet gereduceerd kunnen worden tot ethische of politieke kwesties, maar eigen zijn aan het domein van opvoeding en onderwijs."[9]

Het intrinsiek goede van onderwijs kent meerdere doeldomeinen die onderling samenhangen: kwalificatie, socialisatie en subjectificatie.[10] Daarbij is het van belang om deze onderlinge samenhang vanuit het persoon willen zijn met en voor anderen (subjectificatie) gestalte te geven in het onderwijs.

Integriteit is een eis van goed besturen. Integriteit richt zich op het handelen in overeenstemming met de geldende waarden en normen. "Ethiek en moraal spelen immer een rol, in alle fasen en onderdelen van het besturen, óók in het nadenken over de 'output' (het beleid) en

8 Zie G. Biesta, *Obstinate education. Reconnecting school and society*, Leiden: Brill Sense 2019.

9 Zie de gedeelde uitgangspunten in C. Hermans, 'Inleiding', in: C. Hermans (red.), *Waar is het onderwijs goed voor? Anders denken over onderwijs*, Eindhoven: Damon 2020, p. 9.

10 Zie G.J.J. Biesta, *Tijd voor pedagogiek. Over de pedagogische paragraaf in onderwijs, opleiding en vorming* (oratie), Utrecht: Universiteit voor Humanistiek 2018.

de 'outcome' (gevolgen in de samenleving) van ons bestuur."[11] In deze bijdrage verbinden wij integriteit van besturen met de integriteit van het onderwijs, dat is de vrijheid en verantwoordelijkheid om te antwoorden op het appel van het kind. Een appel dat gericht is op het openen en openhouden van toekomst met en voor elkaar. Het specifieke van dit appel is dat het kind vrij is en diens toekomst (goed leven en samenleven) niet te herleiden tot de bestaande orde.[12]

Gezaghebbend besturen heeft de integriteit van het onderwijs als moreel kompas. Vrijheid voor onderwijs is dan de voorwaarde (conditie) om het beleid van de schoolorganisatie te richten op het appel van het kind en de nieuwe generatie, en de (on)volwassen, (on)rechtvaardige verlangens en opvattingen van actoren te weerstaan.

Verhalen uit de praktijk van onderwijsbestuurders

In het vervolg van deze bijdrage bekijken we de meervoudigheid van onderwijsorganisaties waarmee onderwijsbestuurders het in de actuele praktijk te doen hebben aan de hand van drie casussen.[13] In deze casussen dienen zich 'weerbarstige' problemen aan *('wicked problems'):* ongestructureerd, tegenstrijdig, taai, echt lastig, niet eenvoudig op te lossen.[14] Deze weerbarstigheid hangt samen met de meervoudigheid van de actoren die invloed uitoefenen op het beleid *('output')* en het gewenste resultaat, ofwel de praktijk van het onderwijs en de onderwijsleerresultaten *('outcome')*.

Casus I: Uitbraak van het covid-virus op een school

Deze casus wordt ingebracht door een bestuurder waarbij op een van de scholen een uitbraak van het covid 19-virus wordt geconstateerd.

11 L.W.J.C. Hubert, *Moraal en Macht. Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk* (afscheidsrede), Amsterdam: Vrije Universiteit 2019, p. 8.

12 Zie in deze bundel de bijdragen van E. Borgman, G. Biesta en E. Hirsch Ballin.

13 De casussen zijn gedeeld door onderwijsbestuurders tijdens een Onderwijsberaad van Verus (8 maart 2021). De casussen zijn geanonimiseerd en worden hier weergegeven met instemming van degenen die de casus aandroegen.

14 Hubert 2019, p. 19.

Met de besmetting van een aantal leerlingen staat de veiligheid van alle leerlingen en leraren van de school op het spel. De bestuurder vraagt zich af wat deze situatie betekent en wat haar te doen staat.

De bestuurder wordt in het afwegen gevraagd en ongevraagd van advies voorzien. Leraren vinden er iets van – maar zijn niet eenduidig hierin. Ouders melden zich met de vraag waarom de school nog niet gesloten is. De GGD geeft aan wat er wel en niet moet gebeuren. De gemeentelijke overheid maakt zich zorgen over de verspreiding van het virus in de stad en verwacht maatregelen. De regionale en landelijke pers vergroten de situatie op de school uit. De bestuurder heeft het gevoel dat er van alle kanten aan haar wordt getrokken en dat de ruimte om een passend besluit te nemen radicaal wordt ingeperkt.

In een crisissituatie als met het covid 19-virus heeft iedere organisatie of instelling met het vraagstuk van veiligheid vandoen. In de school betreft het dan de veiligheid van leerlingen die aan de zorg van de school zijn toevertrouwd. Daarmee raken de verantwoordelijkheid van de school en die van de ouders elkaar. Een gesprek van ouders en school ligt daarom voor de hand. Maar de omgeving (GGD, gemeente, pers) vindt er in meervoud ook iets van.

Wat is in het belang van de leerlingen om te doen? Het antwoord op deze vraag is in deze situatie niet evident. De bestuurder ervaart weinig ruimte om af te wegen wat het goede is om te doen. Bovendien is de (tijds)druk groot. Voor de bestuurder is zorgdragen voor de veiligheid van leerlingen van belang, maar het antwoord op de vraag wat in het belang van de leerlingen is, is niet eenduidig. Zijn continuïteit van het onderwijs en sociale contacten niet evenzeer van belang?

Weerbarstige problemen casus I

We bezien de weerbarstigheid in het licht van het beschreven structuurmodel van bestuurlijke verantwoordelijkheid (zie Figuur 1).

Ruimte voor docenten

Op de horizontale lijn in de organisatie merkt de bestuurder dat er verschillende opvattingen zijn over wat er in het belang van de kwaliteit van het onderwijs gedaan zou moeten worden. De school sluiten (zoals een groep ouders graag wil) zou het veiligheidsrisico voor leerlingen

en leraren sterk verminderen, maar komt de kwaliteit van het onderwijs niet direct ten goede. Leerlingen hebben de school nodig om zich verder te ontwikkelen. Op de horizontale lijn bestaat weliswaar verschil van mening, maar geen protesten. Wat zou er mogelijk zijn als er meer vertrouwen wordt gegeven aan de professionaliteit van docenten en -teams en als zij meer ruimte krijgen om hierin zelf aan te geven wat ertoe doet met het oog op de kwaliteit van onderwijs?

Maatschappelijke omgeving

Op de verticale lijn van verantwoording roeren vooral actoren zoals de gemeente, en GGD zich. Bij hen lijkt veiligheid voorop te staan, die vooral wordt verstaan als het reduceren van alle risico's. Deze druk zorgt ervoor dat de bestuurder minder ruimte ervaart om een keuze te maken vanuit haar verantwoordelijkheid. De enige aangewezen weg in overeenstemming met de handelwijze van de andere actoren lijkt een tijdelijke sluiting van de school te zijn.

De verbinding met de omgeving is cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs, maar de verbinding kan leiden tot een grote druk en tot reductie van de complexe en ambigue werkelijkheid tot zwart-witdenken of, in dit geval: de school gaat open óf dicht. Wat is er nodig om de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid te herstellen om recht te doen aan de werkelijkheid van de school en haar maatschappelijke omgeving? Een verantwoordelijkheid die in sommige gevallen ook betekenen: weerstand bieden en een andere mogelijkheid openen.

Inperking van de handelingsruimte van de bestuurder

Terwijl de tijdsdruk op de bestuurder wordt opgevoerd om een beslissing te nemen, lijkt de inbreng van een breder perspectief op kwaliteit van onderwijs en wat dat in deze specifieke situatie vraagt, vrijwel onmogelijk te worden. Dat raakt de bestuurder. Voor zichzelf acht ze de ruimte om dit perspectief in te brengen van belang, maar wordt die haar wel gegund? Hoe slaagt ze erin om hier ruimte voor te creëren? De bestuurder wil ruimte creëren vanuit het appel dat kinderen op haar en de scholen doet. De regels en protocollen bieden voor het bestuur in een uitzonderlijke situatie als deze onvoldoende uitkomst om een beslissing te nemen. Hoe slaagt ze erin verder te komen? Een situatie als de uitbraak van een virus maakt het erg lastig om de tijd

en ruimte te zien en te nemen? Wat vraagt het nemen van tijd en wat levert het op, ook in de zin van strijd?

Moreel leiderschap
In gesprek met andere onderwijsbestuurders wordt duidelijk dat deze bestuurder er met de inbreng van pedagogisch perspectief nog niet is. Het leidt niet direct tot aanwijzingen wat hier en nu in deze crisissituatie te doen staat. Er is nog iets anders nodig om tot een goede keuze te komen. De bestuurder geeft aan dat het haar raakt dat de druk vooral door de externe horizontale actoren zo wordt opgevoerd, wat haar de nodige ademruimte beneemt. Dit raakt haar omdat er iets wezenlijks op het spel staat, namelijk de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. De externe druk lijkt het bijna onmogelijk te maken dat ze daarvoor gaat staan. Het moreel kompas van de bestuurder en van de organisatie geven aan dat dit niet kan en mag. Voor de bestuurder is van cruciaal belang wat raakt en wat er op het spel staat. Collega-bestuurders beamen dat dit essentieel is om overeind te blijven én om tot goede keuzes te komen.

Casus II: Weerstand bieden tegen systemen

De tweede casus beschrijft drie voorbeelden uit de praktijk van verschillende bestuurders. In alle drie de situaties is sprake van weerstand bieden tegen systemen. Het eerste voorbeeld beschrijft de weerstand die een bestuurder biedt tegen het juridiseren van een situatie binnen zijn school, het tweede beschrijft de weerstand tegen het systeem van het Nationaal Programma Onderwijs en het derde voorbeeld de weerstand tegen het systeem van examenvereisten.

De eerste bestuurder schetst een voorval met een leerling uit een gezin in een achterstandssituatie. Deze leerling kreeg tijdens de eerste lockdown een laptop van de school mee naar huis om te kunnen participeren in online onderwijs. Het ontbrak de moeder aan financiële middelen om zelf een laptop aan te schaffen. Toen vervolgens na de zomer het inmiddels genormaliseerde onderwijs teruggebracht werd naar online onderwijs, bleek het kind niet te kunnen participeren, omdat de moeder de laptop intussen had verkocht om met haar kinderen

een paar dagen vakantie te kunnen vieren. Binnen de school was er veel onbegrip voor deze keuze. De bestuurder weerstond de druk binnen de school om de kwestie te juridificeren en besloot het kind een laptop te verstrekken, zonder contractuele verplichtingen. De bestuurder voelde zich uitgedaagd door het appel van het kind om te kunnen participeren in het onderwijs en concludeerde dat het systeem ernaar neigt dit appel terzijde te schuiven.

De tweede bestuurder biedt weerstand tegen het Nationaal Programma Onderwijs. Deze bestuurder blijft haken bij het taalgebruik en het eenzijdig spreken over onderwijsachterstanden. Dit taalgebruik zet het kind onnodig onder druk. De bestuurder mist in het discours de vraag naar wat van waarde is. "Misschien hebben kinderen wel boodschappen voor iemand gedaan of een kaartje geschreven naar iemand die alleen is." Wat van waarde is, heeft voor deze bestuurder sterk te maken met wie een leerling als persoon wordt, als een leerling zichzelf de vraag stelt 'wie ben ik' en antwoordend leeft. In crisiswerkgroepen rond het Nationaal Programma Onderwijs domineert het gesprek over de wijze waarop het toetsen kan worden hervat. Het pedagogisch signaal wordt niet opgepakt, omdat het systeem op controle gericht is. Het systeem perverteert volgens deze bestuurder de vraag naar goed onderwijs.

De derde bestuurder onderkent de ingewikkeldheid van de vragen die voorliggen in het onderwijs, als gevolg van corona, mede doordat een eigen zoon in het examenjaar zit. In de derde week van augustus 2020 kwam het bericht van het ministerie dat het centraal examen in 2021 gewoon door zou gaan. Een enorm statement, omdat het de kwalificatie vooropstelt en het kind op de tweede plaats. Bestuurders zouden zich sterk moeten maken voor de waardigheid van de leerling. Hoe reageert de sector op wat corona doet met het onderwijs? "Als bestuurder sta ik daar niet buiten, het zit ook in mezelf. De drang om succesvol te kwalificeren. Maar in feite zou het moeten gaan over ontwikkelen van het kind. Hoe krijgen we dat voor elkaar in deze tijden?"

Weerbarstige problemen casus II

Inbreuk op de integriteit van het onderwijs

Het feit dat de examens gewoon doorgaan en het hoger onderwijs 'niet thuis geeft' om leerlingen tussentijds (halverwege het schooljaar)

te laten instromen, heeft bestuurders in een onmogelijke positie geplaatst. Geredeneerd vanuit een pedagogisch motief zou voor elke leerling de zone van naaste ontwikkeling moeten worden opgezocht en een halfjaar vertraging mogelijk moeten zijn. Stichtingen worden in een keurslijf geperst door het besluit van het ministerie en de inflexibiliteit van het hbo en wo. Docenten moeten alles uit de kast halen om leerlingen over de eindstreep te trekken. Bestuurders hebben het gevoel met lege handen te staan. Leerlingen die het eindexamen niet halen, stagneren in hun ontwikkeling en lopen studievertraging op. Een van de aanwezige bestuurders ervaart dit als een ernstige inbreuk van leerlingen op het recht om te worden wie ze in essentie zijn.

Ruimte voor docententeams
Het is de taak van de bestuurder om te bevorderen dat het pedagogische DNA in de haarvaten van de scholen komt te zitten. "Durven we onze mensen de ruimte geven om dit te realiseren?" vraagt een bestuurder. Ruimte geven veronderstelt op de eerste plaats vertrouwen in de professionaliteit van de mensen. Op de tweede plaats het voeren van het goede gesprek. De meeste bestuurders erkennen dat ze hier meer aandacht aan zouden kunnen geven. Het 'goede gesprek' zoals ze dit nu voeren, voeren ze eigenlijk veel te weinig met de schoolleiders en de teams.

Maatschappelijke context
Er was de hoop dat deze crisis gaten in het bestaande onderwijssysteem zou slaan, maar dat is niet gebeurd. Een bestuurder steekt de hand in eigen boezem en erkent dat het gedrag naar leerlingen, docenten en IB'ers te snel volgend is. Een ander pleit voor verbinding tussen school en samenleving om weerstand te kunnen bieden en de eigen opdracht scherp te houden. Hij noemt dit *obstinate education* (koppig onderwijs). Zijn ervaringen in landen waar geen onderwijssysteem voorhanden is, hebben hem hebben geleerd dat onderwijs zonder systeem onwenselijk is. Systemen zijn nodig om kinderen garanties te bieden rond toegang en deugdelijkheid. De belemmeringen die worden ervaren, zijn als het ware de prijs die wordt betaald voor deze garanties. Zou het onderwijssysteem niet anders kunnen worden georganiseerd? Een bestuurder benadrukt dat onvolwassen maatschappelijke verlangens hem soms goed uitkomen om gewoon

op de oude voet voort te gaan (zoals de eindexamens). Een ander heeft vaak het gevoel alleen te staan in zijn koppigheid (zie onder).

Moreel leiderschap
Hoe kan het gevoel weerstand te moeten bieden (koppigheid) tegen de inbreuk op de pedagogische opdracht van het onderwijs vruchtbaar worden gemaakt? Weerstand bieden is een weg van een lange adem. Het vraagt erom dat bestuurders steeds opnieuw, met goede voorbeelden en mooie verhalen, naar voren brengen wat van waarde is. Het vraagt erom dat bestuurders herkenbaar zijn als mens in hun rol als bestuurder. Het vraagt erom dat bestuurders het goede verhaal durven vertellen vanuit de opvatting 'mens wat ben je mooi'. Iemand vult aan dat het meer moet gaan over het cultiveren van een bepaalde cultuur in de onderwijssector tegenover aanpassing aan het systeem. De huidige cultuur binnen de sector levert in dit tijdsgewricht een woestijnervaring op. Steeds opnieuw het gesprek voeren over het belang van het kind binnen de eigen stichting, is van groot belang. De bestuurders onderschrijven dat zij hierin het voortouw moeten nemen binnen hun organisaties. Hier ligt het primaat. Zij zien minder een rol voor zichzelf weggelegd in het publieke debat. Immers: "De natuurlijke verbinding tussen onderwijs en samenleving komt al in de politieke arena ter sprake."

Casus III: Een maatschappelijke opdracht voor alle leerlingen

De vmbo-afdeling van een brede school voor voortgezet onderwijs met ruim 300 leerlingen is te klein om alle profielen te bieden waaruit leerlingen zouden willen kiezen. Er is volgens de bestuurder geen sprake van een leeromgeving waarin alle leerlingen kunnen ontdekken wie ze willen zijn en wat ze kunnen. Vlak bij haar school staat een school die ook een vmbo-afdeling heeft, en wel met 450 leerlingen. Deze andere school heeft wél het aanbod dat een deel van de leerlingen van haar school nodig heeft om te kunnen ontdekken wat ze willen en wat ze kunnen. De oplossing zou zijn om gezamenlijk een entiteit op te richten onder de naam 'VMBO van plaats XYZ', waarin het onderwijsaanbod samenkomt dat alle leerlingen biedt wat zij nodig hebben voor hun ontwikkeling. Maar deze oplossing stuit op enkele weerbarstige problemen.

Weerbarstige problemen casus III

Het eerste probleem is dat er sprake is van twee scholen met een duidelijk andere onderwijsvisie. Deze christelijke school (met een open toelatingsbeleid) heeft een visie op de vorming van kinderen tot wereldburger. Het gevaar bij samengaan is dat de bestuurders concessies moeten gaan doen aan de eigen visie op goed onderwijs.

Het recht van het kind dat vrij is en werkt vanuit eigen ambities, vertaalt de school naar een kansenschool. Er is een Agora-afdeling waar leerlingen worden gecoacht in hun leerproces en zelf de verantwoordelijkheid hebben. Leerlingen formuleren doelen ('uitdagingen') en worden gecoacht om de eindtermen van alle vakken te halen. Dat wordt bijgehouden en uiteindelijk leren ze alles en halen hun diploma's. De andere school heeft dit niet.

Een derde verschil met de andere school is het pedagogische klimaat. De school van de bestuurder is een kansenschool waarbij veel aandacht is voor het kind, individuele begeleiding en extra ondersteuning. De andere school heeft niet dit profiel, en dat maakt het ingewikkeld voor leerlingen als ze te maken krijgen met een school met een ander pedagogisch klimaat.

Ten slotte is er het probleem van financiering. Scholen worden bekostigd op leerlingenaantal. Wanneer je onderwijs aan kinderen in het vmbo samenbrengt, moeten leraren van school A les gaan geven aan leerlingen op school B. School A krijgt hiervoor geen financiering. Vanuit maatschappelijke en pedagogische overwegingen wil de bestuurder mogelijkheden scheppen, maar dat kan niet vanwege het bestaande bekostigingsstelsel.

Omdenken vanuit vrijheid voor onderwijs

Leerlingen: De centrale vraag voor de bestuurder is: doen we het goed, in de zin van pedagogisch goed? Als we de Agora-stroom voor alle vmbo-leerlingen mogelijk maken, geef je ze ruimte om op hun eigen niveau te kunnen werken. Dat kan voor het ene profiel anders zijn dan voor het andere profiel. Voor de bestuurder is het belangrijk om een omgeving te creëren waarin kinderen zowel praktisch als theoretisch leren en kunnen groeien als persoon. Daar heb je van alles voor

nodig: keukens, robotica, lokalen, et cetera. En dat hebben we met een school on de huidige omvang niet beschikbaar. Vooral in het vmbo is het belangrijk dat dit goed geïnstitutionaliseerd is, en dat zou ik als bestuurder alle leerlingen in al die afdelingen gunnen.

Docenten: Als bestuurder wil ik een omgeving inrichten waarbij docenten bij elkaar worden gebracht van die deze nieuwe entiteit gaan voorbereiden. De werkgroep moet eerst erkennen dat er verschillen zijn en tegelijkertijd zoeken naar raakvlakken. waaruit deze beweging gaat komen. Mijn vraag aan deze leraren is om vanuit een gedeelde visie een leeromgeving te ontwerpen. Hoe worden leerlingen onder-wezen en hoe kunnen ze zich ontwikkelen? In deze gemeenschappelijke 'VMBO voor plaats XYZ' gaan we verschillende leerruimtes maken waarin kinderen kunnen leren. En tussen die ruimtes op verschillende locaties moeten leerlingen misschien op en neer fietsen. Maar niet langer dan vijf minuten.

Bestuurder: Dit nieuwe perspectief daagt mij ook uit als persoon. Ik heb geleerd dat naarmate ik zelf ruimte pak, ik ook meer oog krijg voor de ruimte van anderen. Vanuit ruimte ga je vertrouwen opbouwen voor het goede dat gaat gebeuren. Vanuit vertrouwen zie ik dat leraren energie krijgen van hun werk. Dat werkt door in hun werk; in de energie en positiviteit waarmee ze in hun werk staan. Ik heb geleerd om vrijheid voor onderwijs te nemen. Als we zien dat het daardoor beter wordt, dan moeten we deze vrijheid nemen. Dat is onze opdracht. Als bestuurder(s) hebben we ook een maatschappelijke opdracht. De rechten van het kind vormen de legitimatie om deze vrijheid te nemen.

Intern toezicht: Stel mijn collega zegt: "Mijn raad van toezicht vindt dat wij geen risico moeten lopen." Dan gaan we samen een voorstel maken op papier, samen presenteren aan de beide raden van toezicht. We maken een financiële entiteit die wij als aparte kolommen in onze financiële verantwoording opnemen. Zoveel kost dit en zoveel dragen school A en school B bij vanuit hun bekostiging, afhankelijk van de personele inzet door de beide scholen. In de jaarrekening per school leggen we transparant verslag af, waarbij we verwijzend naar de jaarrekening van de andere school.

Extern toezicht: Die nieuwe entiteit is geen bestaande entiteit. Ze is niet terug te vinden in Scholen op de kaart. Dan ga ik als bestuurder zelf een afspraak maken met de inspectie. Zij moeten ons de ruimte geven om deze mogelijkheid van een nieuwe entiteit te creëren. Blijven zoeken naar ruimte om te realiseren wat je ziet als maatschappelijke opdracht, en als je dat die vindt, ontstaat er ruimte waarin kinderen tot hun recht komen.

Gezaghebbend besturen: een agenda vanuit vrijheid voor onderwijs

Wat kunnen we leren uit de voorafgaande schets van 'weerbarstige' problemen met betrekking tot bestuurlijke verantwoordelijkheid? Een bekende publieke instantie werkt met de slogan: 'Leuker kunnen we het niet maken, wel gemakkelijker.' Het beeld dat uit de casussen naar voren komt, is dat het noch leuker, noch gemakkelijker is geworden om te besturen. We leven in een samenleving waarin tegenstrijdige belangen door steeds mondiger actoren worden ingebracht in de context van versplinterde, soms conflicterende opvattingen van goed leven, goed samenleven en goed onderwijs. Een samenleving waarin de opvatting dominant is dat er in schoolorganisaties (horizontale dimensie) sprake is van causaliteit tussen de verschillende lagen van de school. Deze causaliteit maakt de beheersbaarheid van mensen en kernprocessen mogelijk en stuurt op (een beperkte scope van) leerresultaten.

In deze werkelijkheid kan geen bestuurlijke verantwoordelijkheid worden genomen. Evenmin is dit het 'frame' om oplossingen voor problemen te formuleren. De vraag die we daarom aan het slot van deze bijdrage willen stellen, is: hoe kunnen besturen gezaghebbend vormgeven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid?

Als dit gezag berust op de integriteit van het onderwijs, dan gaat het om verantwoordelijkheid voor de vrijheid voor onderwijs om antwoord te kunnen geven op het appel van dit kind en deze nieuwe generatie. Dit wordt geen integriteitscode met voorschriften rond belangenverstrengeling, nevenfuncties, vergoedingen, maar een agenda. Wij willen uitnodigen tot het omdenken van bestuurlijke verantwoordelijkheid vanuit vrijheid voor onderwijs. We formuleren (elementen

van) een agenda; een weg, geen bestemming. Het is onze diepste overtuiging dat de weg van deliberatie, van aangesproken worden door en antwoorden op het appel van het kind, van waarderend besturen en toezicht, het doel is.

Moreel leiderschap

Besturen vindt plaats op het kruispunt van verantwoording en bevordering van kwaliteit van het onderwijs en vervult een sturende en coördinerende rol in het proces van deliberatie over de maatschappelijke opdracht tot goed onderwijs.

De maatschappelijke opdracht tot goed onderwijs is geen bezit van de staat, het bestuur, de ouders, of wie dan ook, maar een normatieve opdracht vanuit de pedagogische opdracht van onderwijs. Dit vraagt om moreel leiderschap. Als onderwijs een vorm van 'wijzen' is,[15] dan vraagt moreel leiderschap om 'wijzen' naar het goede leven, samenleven, duurzaam leven. De persoon van de bestuurder is hierbij in geding: het kunnen onderscheiden van het goede, besef van een innerlijke wereld van bezieling en inspiratie, zelfonderzoek en in staat tot het voeren van een (generatieve) dialoog. Moreel leiderschap roept ook de vraag op welke rol mogelijk een moreel beraad in de school kan spelen? Hoe kunnen morele dilemma's die spelen rond de beslissingen van schoolleiders benut worden voor de ontwikkeling van het vermogen om te oordelen rond 'weerbarstige' problemen?

De samenleving die de school nodig heeft

Het verstaan van de maatschappelijke opdracht van goed onderwijs geschiedt vanuit een duiding van de maatschappelijke orde. De samenleving in en na covid-19 is disruptief, onzeker en onvoorspelbaar. Dat roept vragen op: wat is er gaande in de school en de samenleving? Wat is dringend, uitdagend, urgent? Wat verandert? Volstaat de bestaande orde voor de school om haar pedagogische opdracht te kunnen vervullen? En als dat niet zo is, hoe ziet de gewenste orde er dan uit?

Elke beleidskeuze in de schoolorganisatie wordt bepaald door (het verstaan van) de bestaande orde. Zoontjens laat in deze bundel zien welke problemen de bestaande orde met zich meebrengt rond het probleem van kansengelijkheid: er is sprake van uniformiteit waar

15 Zie de bijdrage van G. Biesta, 'Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs. Een onderwijspedagogisch argument', in deze bundel.

maatwerk nodig is; bepaalde intellectuele verdiensten worden gewaardeerd, waar van onderwaardering sprake is als het gaat om andere persoonlijke capaciteiten en kwaliteiten; de nadruk ligt op schoolsucces en diploma (meritocratische samenleving), wat de ongelijkheid tussen leerlingen versterkt.[16]

Welke samenleving heeft de school nodig? In de derde casus kiest de bestuurder voor een 'kansenschool'? Maar op welk probleem is dit precies een antwoord, en welke andere vraagstukken liggen nog op tafel? En betrekt de onderwijsorganisatie (school) ook de ouders bij het nadenken over de urgentie van de bestaande orde? Worden leerlingen betrokken bij het nadenken over de gewenste samenleving? Van Schoonhoven wijst op het recht van ouders in het kiezen van onderwijs dat aansluit bij hun godsdienst of levensbeschouwing.[17] Zou de vraag naar de samenleving die de school nodig heeft om te kunnen voldoen aan haar pedagogische opdracht ook niet de inhoud kunnen zijn van een beraad met ouders en andere stakeholders? En zou deze vraag naar de samenleving die de school nodig heeft, een belangrijk thema kunnen zijn in de keuze van ouders voor de school voor hun kinderen?

Integraal kwaliteitsbeleid

Besturen zijn verantwoordelijk voor het beleid van de organisatie, gericht op het managementsysteem rond kwaliteit, dat wil zeggen, de organisatiestructuur, procedures, processen en voorzieningen als het gaat om de uitvoer van kwaliteitszorg. Wat verstaan we daarbij onder kwaliteit? Het toezichtkader van de inspectie beperkt zich tot basiskwaliteit en nodigt de onderwijsorganisaties uit tot het aangeven van de eigen kwaliteit. Tegelijkertijd nodigt het toezichtkader uit tot het formuleren van eigen kwaliteit. Maar hoe verhouden die zich tot elkaar? En wat is het criterium van de samenhang? Zou dit misschien gelegen kunnen zijn in de integriteit van het onderwijs zelf? De vraag is dan hoe integraal kwaliteitsbeleid eruit ziet vanuit het criterium van integriteit van het onderwijs?

16 Zie de bijdrage van P. Zoontjens. 'Kansengelijkheid en vrijheid van onderwijs. Een grondwettelijk debat' in deze bundel.

17 Zie de bijdrage van R. van Schoonhoven, 'Respect voor de godsdienst en levensovertuiging van ouders', in deze bundel.

We beperken ons tot het aanduiden van een agenda. Integraal kwaliteitsbeleid veronderstelt op de eerste plaats een integrale visie op goed onderwijs dat leidend is in het managementsysteem rond kwaliteit. We zouden dit het waarderende verhaal van goed onderwijs kunnen noemen. Elementen van deze integrale onderwijsvisie zijn: uitgangspunten rond de intrinsieke bedoeling van onderwijs, ontwerpprincipes van onderwijspraktijken die aansluiten bij deze bedoeling, een visie op de samenleving die de school nodig heeft, en de doelen in de drie doeldomeinen van kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming die de school nastreeft.

Wanneer het bestuur het kwaliteitskader formuleert, is het vervolgens wel de vraag hoe dit doorwerkt in de schoolorganisatie, ofwel in de kernprocessen, het pedagogisch klimaat, resultaten et cetera. Zonder de doorwerking van een onderwijsvisie die levend, coherent en in samenhang in scholen aanwezig is, gaat dit namelijk niet.[18]

Intern en extern toezicht

De aanname van causaliteit en de directe invloed van bestuurlijk handelen op de kwaliteit van goed onderwijs, in het bijzonder op de leerresultaten, is problematisch, maar niet geheel verdwenen in het denken van toezichthouders (intern en extern). De disciplinerende werking van het onderzoekskader van de inspectie dat bestaat uit het waarderingskader en inspectiewerkwijzen, leidt tot ongewenste (strategische) gedragseffecten. Besturen richten hun kwaliteitskader niet meer in vanuit eigen aspecten van identiteit en vanuit een samenhangende visie op goed onderwijs.

Als het gaat om een agenda voor intern en extern toezicht, dienen de volgende vragen zich aan: hoe kunnen het bestuur en het intern toezicht het kwaliteitskader en kwaliteitsbeleid zo inrichten dat daarbij de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de integriteit van het onderwijs centraal wordt gesteld? En welke vormen van verantwoording (of dramaturgie) kunnen worden ontwikkeld in het kader van het bestuurstoezicht door de inspectie? Hoe zien toezicht en verantwoording eruit als niet meer cijfers (controle en maakbaarheid) centraal

18 Zie W. Schenke e.a., *Kenmerken en voorbeeldfunctie van Excellente scholen. Hoe excellent zijn Excellente scholen?*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2020. Dit zeer stimulerende rapport geeft inzicht in dit thema. Interessant is bovendien dat dit rapport in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs is ontwikkeld.

staan, maar de waarderende onderwijsvisie en het verhaal van goed onderwijs?

De rol van schoolleiders
Een bijzondere doelgroep voor bestuurders vormen de schoolleiders. Het onderhouden van een goede relatie met schoolleiders, het stimuleren van duurzame ontwikkelingen in de school en het evalueren van schoolleiders, behoort tot een kerntaak van besturen.

Hoe evalueren bestuurders het werken van schoolleiders vanuit een integrale benadering van kwaliteit? Welke behoefte hebben bestuurders in het ontwikkelen van hun denkkader en beleid rond de evaluatie van schoolleiders vanuit een integrale benadering? Wat is eigenlijk integraal leiderschap dat werkt vanuit een onderwijsvisie en tegelijkertijd gericht is op het vormgeven van onderwijspraktijken die aansluiten bij deze visie? Hoe ontwikkelen schoolleiders een organisatie die ondersteuning geeft aan onderwijspraktijken die aansluiten bij de onderwijsvisie? En zijn schoolleiders zowel gericht op de verbetering van instructie als op de versterking van het pedagogisch handelen en de pedagogische competentie?[19]

Eigenaarschap van docenten
Docenten zijn de meest cruciale factor in onderwijs dat antwoord wil geven op het appel van het kind. De aanpak van kansengelijk onderwijs in situaties van elkaar overlappende problemen, staat of valt bij het handelen van leraren. Hoe ziet beleid van de schoolorganisatie eruit dat eigenaarschap voor het pedagogisch en didactisch handelen in de handen van leraren legt? Hoe bevordert beleid samenwerking en afstemming vanuit een collectieve docentbekwaamheid (*'collective teacher efficacy'),* die gedeeld, innovatief en in afstemming plaatsvindt en uitgaat van het vertrouwen dat men samen elk probleem kan oplossen? Hoe kunnen de middelen en ontwikkelmogelijkheden in de organisatie zodanig worden ingezet dat docenten eigenaarschap

19 De dominante visie op integraal-transformationeel leiderschap heeft alleen aandacht voor instructie (didactische aanpak). Zie K. Leithwood, A. Harris & D. Hopkins, 'Seven strong claims about successful school leadership revisited', *School Leadership & Management* 2020/40, 1, p. 5-22. In lijn met het betoog van deze bijdrage vanuit de integriteit van het onderwijs pleiten wij voor aandacht voor de pedagogische opdracht naast een goede didactiek.

ontwikkelen in het werken vanuit de onderwijsvisie van de school en het bevorderen van onderwijspraktijken die hiermee verbonden zijn? Welke invloed heeft de communicatie van het bestuur op het kwaliteitsbeleid van scholen? Hoe komt gedeeld en verspreid leiderschap van docenten in deze communicatie naar voren.

2. Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs

Een onderwijspedagogisch argument

Gert Biesta

Vrijheid en onderwijs

Wie de tekst van artikel 23 van de Nederlandse Grondwet erop naleest, moet vaststellen dat de veelgebruikte aanduiding 'vrijheid van onderwijs' er niet in voorkomt, net zo min overigens als het woord 'onderwijsvrijheid'. We kunnen lezen dat "het geven van onderwijs" vrij is (lid 2), dat de "vrijheid van richting" van het bijzonder onderwijs in acht wordt genomen bij het wettelijk regelen van de "eisen van deugdelijkheid" (lid 5), en dat waar het de eisen van deugdelijkheid voor het algemeen vormend lager onderwijs betreft, "de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers" wordt geëerbiedigd (lid 6).

Ik laat het aan de historici om zicht te bieden op de ontwikkelingen die hebben geleid tot de formulering van artikel 23. Hoewel de inzet van die ontwikkelingen voor sommigen juist was om religie en levensbeschouwing een plaats bínnen het gezamenlijke, openbaar onderwijs te geven, is dat uiteindelijk zo niet uitgepakt; niet in de wetgeving en ook niet in de onderwijspraktijk. Evenmin is het idee van vrijheid van onderwijs op deze wijze in het alledaagse spraakgebruik gaan circuleren, namelijk als de vrijheid om onderwijs naar eigen inzicht en op basis van eigen waarden en overtuigingen vorm te geven. Daarbij is het uiteraard de vraag om wiens 'eigen' het hier gaat; ik kom er later in deze bijdrage op terug.

Deze invulling van de vrijheid van onderwijs is overigens niet uniek voor Nederland.[1] In artikel 26, lid 3, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens staat bijvoorbeeld: "Aan de ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven." En in artikel 14, lid 3, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie lezen we:

> "De vrijheid om met inachtneming van de democratische beginselen instellingen voor onderwijs op te richten en het recht van ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, hun levensbeschouwelijke en hun opvoedkundige overtuiging, worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen."

In beide gevallen zijn de ouders de belangrijkste actoren, en zouden we kunnen zeggen dat de vrijheid van onderwijs is verankerd in het recht van ouders om onderwijs te kiezen of te creëren dat bij hun overtuigingen past.

Ook een recente notitie van de Nederlandse Onderwijsraad over onderwijsvrijheid[2] laat duidelijk zien dat onderwijsvrijheid wordt opgevat als de vrijheid van bepaalde groepen in de samenleving om onderwijs naar eigen inzicht, waarden en overtuigingen in te richten, en als de vrijheid van ouders om het onderwijs te kiezen dat bij hun eigen inzichten, waarden en overtuigingen past. De raad identificeert ten aanzien hiervan vijf spanningen: 1) kwaliteitsopvattingen overheid versus eigen identiteit scholen; 2) altijd discussie over of deugdelijkheidseisen voldoen; 3) waarborgen van toegang, maar weinig grip op scholenaanbod; 4) pluriformiteit nodig voor keuzevrijheid, maar niet altijd aanwezig of gewenst; en 5) vrijheid van ouders en scholen versus

1 Wat eerder uniek is voor Nederland, is de gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs, hoewel Ierland een vergelijkbare situatie kent waar het de financiering van het katholieke onderwijs betreft, en meer recent in landen als Zweden en Engeland staatsgefinancierd 'vrij' onderwijs tot ontwikkeling gekomen: de *friskola* in Zweden en de *academies* en *free schools* in Engeland.

2 Onderwijsraad, *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*, Den Haag: Onderwijsraad 2019, www.onderwijsraad.nl/publicaties/publicaties/2019/12/9/notitie-onderwijsvrijheid-en-overheidszorg.

segregatie tegengaan. Deze lijken allemaal voort te komen uit een zorg dat de vrijheid van scholen om zelf vorm te geven aan het onderwijs en daarmee ook zelf te articuleren wat goed onderwijs is, te ver zou kunnen gaan. Daarbij brengt de raad met name de criteria van 'kwaliteit' en 'toegankelijkheid' in het geding, vanuit de gedachte dat er juist op die punten een zorg zou liggen voor de overheid.[3]

Het is interessant om te zien dat in de opstelling van de Onderwijsraad – en ook bij vele anderen die in de afgelopen jaren bedenkingen hebben geuit ten aanzien van de onderwijsvrijheid – een klassieke pedagogische 'kwestie' in beeld komt of, in pedagogische vaktaal, een klassieke pedagogische 'antinomie', namelijk die van vrijheid bieden versus grenzen stellen.[4] De bedenkingen van de Onderwijsraad doen nog het meeste denken aan de ouders van een teenager die hun kind vrijheid willen geven, maar dan toch weer teleurgesteld zijn als het kind iets anders met die vrijheid doet dan ze hadden gehoopt of beoogd. Dat dilemma is niet 1-2-3 oplosbaar, omdat wie vrijheid geeft altijd een risico loopt dat die vrijheid anders wordt gebruikt, wat betekent dat wie vrijheid geeft daarmee ook altijd zichzelf op het spel zet.[5] Dat is echter geen reden om die vrijheid dan maar in te trekken, of niet in het geding te brengen. Deze risico's zijn namelijk eigen aan alle opvoeding en al het onderwijs dat erop uit is om het vrije en letterlijk 'zelf-standige' bestaan van kind en jongere mogelijk te maken.[6]

Daarmee zijn we van de discussie over de vrijheid van onderwijs terechtgekomen bij een klassiek en, mijns inziens, ook fundamenteel onderwijspedagogisch thema, namelijk dat van de vrijheid. Vanuit deze invalshoek wil ik in deze bijdrage een aantal overwegingen ten aanzien van de discussie over onderwijsvrijheid en haar mogelijke grenzen formuleren. Ik doe dit in drie stappen.

3 Het is overigens opvallend dat er wordt ingezet op 'kwaliteit' en niet op 'deugdelijkheid', omdat betoogd zou kunnen worden dat de pluraliteit van het Nederlandse onderwijs een kwaliteitspluraliteit is, terwijl de vraag of de verschillende articulaties van kwaliteit deugdelijk zijn, van een andere orde is.

4 Sinds Litt (1927) staat dit bekend als de antinomie van *Führen* versus *Wachsenlassen*. Zie T. Litt, *Führen oder Wachsenlassen. Eine Erörterung des pädagogischen Grundproblems*, Leipzig: Teubner 1927.

5 Zie G.J.J. Biesta, 'Risking ourselves in education: Qualification, socialisation and subjectification revisited', *Educational Theory* 2020/70, afl. 1, p. 89-104.

6 G.J.J. Biesta, *The beautiful risk of education*, Boulder, Co: Paradigm Publishers 2014.

In de eerste stap stel ik de vraag of het goede van goed onderwijs gelegen is in de (normatieve) agenda's die eraan ten grondslag liggen en er richting aan geven. Een bevestigend antwoord zou betekenen dat de discussie zich zou moeten richten op de vraag welke agenda's wel en welke agenda's niet door de beugel kunnen en wie daar zeggenschap over heeft of zou moeten hebben. Hoewel de vraag welke agenda's richting geven aan het onderwijs een belangrijke is, lijkt één ding te worden vergeten, namelijk dat kinderen en jongeren er niet alleen zijn om onderworpen te worden aan de meestal goede bedoelingen van anderen en de agenda's waarin die bedoelingen worden gearticuleerd, maar ook zelf een leven te leiden hebben.

In de tweede stap breng ik deze dimensie voor het voetlicht en stel ik de vraag wat dit betekent voor ons denken over de inrichting en vormgeving van het onderwijs. Ik stel de vraag of de inrichting en vormgeving uitsluitend te maken hebben met de kwaliteit van de agenda's die daar richting aan geven, of dat het zo zou kunnen zijn dat het goede van het onderwijs allereerst te maken heeft met de opdracht waar opvoeders en leraren zich voor gesteld zien. Begint het in het onderwijs, anders gezegd, bij wat verschillende partijen met het onderwijs *willen*, of is de eerste vraag die van het *'moeten'*, dat wil zeggen, de vraag wat de (ontmoeting met de) nieuwe generatie eigenlijk van ons *vraagt*.

In de derde stap stel ik de vraag of onderwijs louter als instrument voor de uitvoering van al of niet deugdelijke intenties begrepen moet worden, of dat de integriteit van het onderwijs *zelf* er ook toe doet. Is het, anders gezegd, om het even *hoe* we kinderen en jongeren 'zo ver' krijgen? Of is er wellicht iets in de vorm en het 'gebaar' van het onderwijs zelf dat grenzen stelt aan wat onderwijspedagogisch gezien 'toelaatbaar' is en in die zin de vrijheid van opvoeders en leraren om onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven en in te vullen, juist *inperkt*?

Tegen de achtergrond van deze overwegingen suggereer ik in de conclusie dat het voor de discussie over onderwijsvrijheid zinvol zou kunnen zijn om niet langer te spreken over de vrijheid *van* onderwijs maar te gaan spreken over de vrijheid *voor* onderwijs. Daarbij gaat het om de gezamenlijke of, zo men wil, publieke opdracht om ruimte te bieden aan onderwijs, dat wil zeggen, er zorg voor te dragen dat onderwijs plaats kan vinden en, meer letterlijk, *een* plaats kan vinden.

Ik karakteriseer de gedachtegang die ik in deze bijdrage ontwikkel als een *onderwijspedagogisch* argument. Ik besef dat de discussie over de vrijheid van onderwijs niet louter een onderwijspedagogische is, maar probeer in deze bijdrage de onderwijspedagogische insteek zo scherp en expliciet mogelijk onder woorden te brengen, zodat deze zo goed mogelijk 'gewogen' kan worden in relatie tot andere invalshoeken op de discussie. De aanduiding 'onderwijspedagogisch' is bedoeld om aan te geven dat het me allereerst om een pedagogische kijk op het onderwijs gaat.

Pedagogiek gaat daarbij niet over leren en ontwikkelen en is ook zeker niet een kwestie van aardig zijn voor kinderen. Pedagogiek gaat, heel kort gezegd, over het verschijnen van het 'ik' van kind en jongere in de wereld.

Dat 'ik' is geen commandocentrum van waaruit alles wordt gereguleerd; het 'ik' is ook geen *atonomous chooser*, zoals het in het Engels wel heet. Niet alleen is het zo dat het 'ik' eigenlijk niet zoveel te kiezen heeft in het leven – de eerste ervaring van het 'ik' is dat het 'ik' zichzelf aantreft, dat wil zeggen, dat het kind zich op een gegeven moment van zichzelf bewust wordt. Evenmin is de wereld een winkel waar het 'ik' vrijelijk in zou kunnen grasduinen. Het 'ik' verschijnt in de wereld als antwoord op een appel; als antwoord op de simpele vraag: "Mens, waar ben je?" Een vraag die overigens al lang in onze geschiedenis aanwezig is (zie bijvoorbeeld Genesis, hoofdstuk 3 vers 9). Die vraag – "Waar ben je?" – brengt mijn 'ik' in het geding en het is aan mij, en niemand anders, om iets met die vraag te doen. Of niet natuurlijk, want precies op die tweesprong ontmoeten we onze eigen vrijheid.

De agenda's van het onderwijs

Ik heb vastgesteld dat in veel discussies de vrijheid van onderwijs primair wordt begrepen als de vrijheid om onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Ouders blijken een belangrijke 'eigenaar' van deze vrijheid te zijn, en daar waar onderwijs vanuit deze vrijheid wordt gecreëerd is het, in de meeste gevallen, om een aanbod te kunnen doen dat in overeenstemming is met hun "godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen", zoals het in het Europese Handvest heet. Strikt genomen is de formulering in de Universele

Verklaring van de Rechten van de Mens meer open, omdat het daar gaat om het recht van ouders om te kiezen welke soort van opvoeding en onderwijs er aan hun kinderen wordt gegeven. Deze formulering laat de mogelijkheid open dat ouders kiezen voor onderwijs dat juist *niet* in overeenstemming is met hun eigen overtuigingen. Dat is belangrijk, want er zijn immers ouders die de (keuze)vrijheid van hun kind zo serieus nemen, dat ze hun kind het liefst aan geen enkele invloed bloot zouden willen stellen tot het moment dat het kind zelf keuzes kan maken.[7]

In het overgrote deel van de gevallen wordt vrijheid van onderwijs echter opgevat als de vrijheid om het onderwijs naar eigen overtuigingen in te richten. Meer specifiek gaat het er daarbij om zeggenschap te hebben over wat er bij de leerlingen wel en niet 'op tafel komt' – onderwijsaanbod en onderwijsinhoud – en over de waarden, overtuigingen en normatieve oriëntaties die daarbij in het geding zijn.[8] Onderwijsvrijheid zo opgevat betekent dus zeggenschap over de kwalificatie-kant van het onderwijs en ook over de socialisatie-kant. Daarbij is er tegenwoordig meestal weinig discussie over de vraag of alle kinderen zouden moeten leren lezen, schrijven en rekenen – wat vroeger wel anders is geweest en in sommige landen nog steeds een punt van discussie is – maar gaat het vooral om *zeggenschap over de normatieve socialisatie* die door het onderwijs plaatsvindt, overigens zowel door middel van het aanleren van bepaalde normen en waarden als door middel van het aanleren van bepaalde kennis, vaardigheden en houdingen.

De discussie over onderwijsvrijheid laat zien dat de zeggenschap over de normatieve socialisatie van kinderen en jongeren niet onbegrensd is, of niet onbegrensd zou mogen zijn. In het Europese Handvest gaat het bijvoorbeeld expliciet over het in acht nemen van *democratische beginselen*; in artikel 23 is er altijd ook de lastige maar belangrijke vraag van de *deugdelijkheid* van het onderwijs; en de eerste spanning die door de Onderwijsraad wordt geïdentificeerd gaat over

7 Over de feitelijke onmogelijkheid van deze benadering, zie K. Mollenhauer, *Vergeten samenhang*, Amsterdam/Meppel: Boom 1987.

8 Ik gebruik de aanduiding 'meer specifiek', omdat niet in al het bijzonder onderwijs een ambitie lijkt te zijn om zeggenschap te hebben over de inhoud van het onderwijs, en met name de waarden-kant van die inhoud. Bij veel traditioneel vernieuwingsonderwijs gaat het mijns inziens eerder over de vormgeving van het onderwijs – de didactiek en pedagogiek – dan over de ambitie om bepaalde inhouden en bepaalde waarden over te willen dragen. Uiteraard is dit een punt voor nadere analyse.

de *kwaliteitsopvattingen* van de overheid versus de kwaliteitsopvattingen die voortkomen uit de eigen identiteit van scholen.

Dit alles lijkt te suggereren dat de discussie over onderwijsvrijheid zich afspeelt op het niveau van wat we *de agenda's van het onderwijs* zouden kunnen noemen. Het gaat, anders gezegd, om de zeggenschap over het onderwijsaanbod en de bijbehorende verwachtingen naar leerlingen toe, en daarbij gaat het zowel om de vraag wat er, vanuit de invalshoek van de verschillende partijen, *in ieder geval wel* aan de orde zou moeten komen en ook over wat er *in ieder geval niet* aan de orde zou moeten komen.

Een sprekend voorbeeld van deze insteek is te vinden in een recente bijdrage van Ernst Hirsch Ballin[9] aan de discussie over onderwijsvrijheid; een discussie die hij overigens expliciet verbindt met het vraagstuk van democratisch burgerschap. Tegen de achtergrond van een gedetailleerde analyse van de wordingsgeschiedenis van de grondwetsherziening van 1917, komt Hirsch Ballin tot een scherpe veroordeling van zogenaamde 'afzonderingsscholen', die hij karakteriseert als scholen die de bedoeling hebben "kinderen te doorkneden in een specifieke overtuiging die zich onderscheidt of zelfs afzet van de rest" (ibid.). Hirsch Ballin merkt op dat bijzonder onderwijs 'goed' is, en dat het "ook van een geprononceerde geloofsrichting [moet] kunnen uitgaan", maar hij voegt daar onmiddellijk aan toe dat het "niet al te bijzonder [mag] worden". Zijn verwijt aan 'afzonderingsscholen' is dat ze "hun omgeving mentaal de rug toekeren" (ibid.).

Betekent dit dat de normatieve socialisatie van afzonderingsscholen te krachtig zou zijn? Dat het, anders gezegd, neigt naar of neerkomt op een vorm van indoctrinatie? Ik denk het niet. Als ik Hirsch Ballin goed begrijp, is het de *agenda* van afzonderingsscholen die volgens hem niet deugt (en het is interessant om te zien dat hij in zijn kritiek op afzonderingsscholen herhaaldelijk het deugdelijkheidsargument naar voren brengt). In het alternatief dat Hirsch Ballin bepleit, gaat het erom dat het onderwijs "de leerlingen vormt in hun vermogen om verbindingen te leggen met anderen en andersdenkenden", en die ambitie legt hij ook uitdrukkelijk neer bij (deugdelijk) *bijzonder* onderwijs. Hij stelt daarbij de vraag "welk vermogen tot het aangaan van

9 E. Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917. Dwarsverbinding in democratisch burgerschap en onderwijs*. Amsterdam: Querido Fosfor 2017 (deze publicatie kent geen paginanummers).

verbindingen leerlingen moeten meekrijgen om hun onderwijs deugdelijk te kunnen noemen" (ibid.). Maar die agenda moet met minstens zoveel kracht worden doorgevoerd als de agenda van afzonderingsscholen, niet in het minst omdat volgens Hirsch Ballin het onderwijs, "na de schorsing van de opkomstplicht voor militaire dienst, de enige institutie is die structureel bijdraagt aan de vorming van burgerschap" (ibid.).[10]

De vraag wat de goede agenda voor het onderwijs is en, meer nog, wie het recht heeft om die agenda te bepalen en wie het recht heeft grenzen te stellen aan de diverse agenda's die in een samenleving worden gearticuleerd en gepraktiseerd, is uiteraard een cruciale vraag in de discussie over onderwijsvrijheid. Hirsch Ballin plaatst die vraag terecht in de context van de democratische samenleving. Dat is niet alleen vanwege de expliciet democratische begrenzing die bijvoorbeeld in het Europese Handvest wordt geformuleerd, of vanwege het feit dat de grondwetsherziening van 1917 ook een belangrijke stap voorwaarts betekende in de gelijkstelling van alle Nederlandse burgers. Het is ook, en mijns inziens allereerst, omdat juist een democratische samenleving ruimte wil bieden aan pluraliteit, en met name pluraliteit ten aanzien van wat in de literatuur wel wordt aangeduid als 'concepties van het goede leven'.

Maar het probleem met alle 'drukte' rondom het vinden van de juiste agenda voor het onderwijs, is dat een belangrijk aspect – we zouden ook kunnen zeggen: een belangrijke 'partij' – over het hoofd wordt gezien, en dat zijn de kinderen en jongeren die de scholen bevolken. Die zijn daar namelijk niet alleen aanwezig als 'rekruteringsmateriaal' voor de zittende samenleving,[11] maar *willen* ook zelf wat met hun leven, en *moeten* ook zelf wat met hun leven. Wat buiten beeld dreigt te vallen is, anders gezegd, de vrijheid van kinderen en jongeren om hun leven zelf ter hand te nemen – een vrijheid die zowel gave als opgave is.

10 De verwijzing naar militaire dienst is wellicht wat ongelukkig, omdat tot 2020 de zogenaamde 'dienstplichtbrief' in Nederland alleen naar jongens werd verstuurd.

11 Voor dit idee zie K. Mollenhauer, *Erziehung und Emanzipation*. München: Juventa 1973, p. 24.

De opdracht van het onderwijs

Wie meent dat het vraagstuk van goed onderwijs louter een kwestie is van het vinden van de juiste agenda, benadert onderwijs vanuit de vraag wat *wij* van de nieuwe generatie willen – onderwijs als normatieve socialisatie. Maar er is nog een heel andere vraag te stellen ten aanzien van het onderwijs, namelijk de vraag wat de (ontmoeting met de) nieuwe generatie *van ons vraagt*, ongeacht alles wat wij zelf van hen zouden willen. Dat is geen kwestie van de juiste agenda, maar heeft iets te maken met het idee van een pedagogische *opdracht*.

Het idee dat het onderwijs *zelf* een opdracht heeft, niet omdat er een bepaalde opdrachtgever zou zijn, maar omdat de ontmoeting met de nieuwe generatie iets van de zittende generatie vraagt, heeft te maken met het inzicht dat de vrijheid van kinderen en jongeren en, meer algemeen, de vrijheid van mensen – of meer precies: de vrijheid van *ieder* mens – ertoe doet. Dat inzicht breekt in de westerse wereld door aan het begin van de moderne tijd, en is bijvoorbeeld manifest in de Amerikaanse Revolutie (1776) en de Franse Revolutie (1789). In de geschiedenis van de pedagogiek is Rousseau een van de eersten die de thematiek van de vrijheid een centrale plaats toekent, en daarmee kan hij als een van de grondleggers, en misschien zelfs wel *de* grondlegger van de moderne pedagogiek worden gezien.

Dit betekent niet dat in het denken over opvoeding en onderwijs de vrijheid van het kind, dat wil zeggen, diens vermogen om initiatieven te nemen, om te handelen, om te kiezen met de stroom mee te gaan of zich er juist tegen te verzetten, om bewust 'ja' of bewust 'nee' te zeggen, tot die tijd onbekend was.[12] Het tegendeel is het geval, maar we zouden kunnen zeggen dat lange tijd die (wils)vrijheid als een probleem werd gezien. Opvoeding, in de vorm van de disciplinering en moralisering van het kind, was erop uit om die vrijheid in het gareel te krijgen of, meer positief geduid, om middels cultivering de 'ruwe kracht' van de kinderlijke vrijheid tot deugdzaamheid

12 Het vraagstuk van de menselijke vrijheid – vaak toegespitst op de vraag of menselijk handelen vrij is of gedetermineerd – is uiteraard ook een centraal thema in de filosofie (bijvoorbeeld in discussies over de wil) en de theologie (bijvoorbeeld in discussies over de status van het kwaad). In beide gevallen is de vraag van de wil(svrijheid) verbonden met de vraag van toerekeningsvatbaarheid en verantwoordelijkheid (wat laat zien dat het ook een belangrijke juridische en morele vraag is).

en voortreffelijkheid te brengen (zie bijvoorbeeld het Griekse idee van *arete* [ἀρετή]). Het gaat in deze benadering van de opvoeding, anders gezegd, om *perfectionering*,[13] in het besef dat niet iedereen dezelfde graad van perfectie zal kunnen bereiken.

De belangrijkste omkering die in de loop van de achttiende eeuw in het denken over opvoeding plaatsvindt (meer, overigens, dan in het 'doen'), is dat de vrijheid van het kind niet louter en niet langer als een probleem wordt gezien, maar als een waarde in zichzelf verschijnt. Het kind is niet langer en niet louter een *object* van al of niet goed bedoelde invloeden van buitenaf, maar verschijnt ook als *subject* van zijn of haar eigen leven. Daarmee komt er een heel andere 'kwestie' in beeld voor opvoeders, namelijk de vraag hoe het kind aangemoedigd en uitgedaagd kan worden tot diens eigen subject-zijn. Dat – en daarom is hier sprake van een omkering – is geen kwestie van de agenda waarmee opvoeders het kind proberen te disciplineren of perfectioneren,[14] maar is de opdracht die waargenomen kan worden in de ontmoeting met de nieuwe generatie.[15] 'Kleiner' gezegd is het de opdracht die kan worden waargenomen in de ontmoeting met wat Hannah Arendt zo treffend aanduidt als het verschijnsel van de 'nataliteit', dat wil zeggen, van het nieuwe begin dat zich aandient in de wereld.[16] En voor Arendt gaat het daarbij niet alleen om de feitelijke geboorte van kinderen, maar om ieder 'initiatief-nemen', zowel in woord als in daad.

13 Zie hierover R. Vanderstraeten, 'Zelfthematisering in het opvoedingssysteem. Over functionele differentiatie en haar gevolgen op het einde van de 18de eeuw', *Comenius*, 1995/15, p. 3-20.

14 Wie wil betogen dat dit net zo goed een agenda is, vergeet niet alleen dat in een democratische samenleving de gelijke vrijheid van ieder mens een niet-onderhandelbaar goed is, en dat mensen hun leven hebben gegeven, en blijven geven, om precies die vrijheid te behoeden, maar reduceert in een en dezelfde beweging het kind weer tot object, en ontkent daarmee ook de inzet van de moderne pedagogiek, die zijn grondslag juist heeft in de zorg voor het subject-zijn van de opvoeding.

15 Bernfeld karakteriseert opvoeding als het antwoord van de samenleving op het feit van de ontwikkeling van kinderen. Zie S. Bernfeld, *Sisyphos oder die Grenzen der Erziehung,* Frankfurt am Main: Suhrkamp 1973, p. 51.

16 Hannah Arendt stelt dat *education* te doen heeft met "our attitude toward the fact of natality", dat wil zeggen, "toward the fact that we have all come into the world by being born and that this world is constantly renewed through birth". Zie H. Arendt, *Between past and future: Eight exercises in political thought,* Harmondsworth: Penguin Books 1977, p. 196.

Met deze omkering krijgt het denken over opvoeding een ander steekwoord. Niet langer gaat het om 'perfectionering'. De inzet van het opvoedend handelen wordt vanaf nu gearticuleerd in termen van 'emancipatie'.[17] In een veelgeciteerde passage uit de tekst *Over pedagogiek* stelt Immanuel Kant dat het vermogen om de eigen vrijheid te gebruiken en, meer nog, om die *goed* te gebruiken, het eigenlijke doel van de opvoeding is. Daarmee plaatst Kant de opvoeding expliciet onder de vlag van de vrijheid. Tegelijkertijd meent Kant dat opvoeding niet zonder dwang plaats kan vinden, wat resulteert in de formulering van de zogeheten pedagogische paradox. Hoe kan ik, als opvoeder, vrijheid cultiveren in het besef dat opvoeding niet zonder dwang kan?[18] Kant komt uit bij een paradox, omdat hij nog onvoldoende 'afscheid' lijkt te hebben genomen van het cultiverings'paradigma'.[19] Hij zoekt als het ware naar een manier om het idee van opvoeding als cultivering van het kind als 'object' te verenigen met de rol die opvoeding dient te spelen ten aanzien van het subject-zijn van het kind.

Wat dat betreft is de positie die Jean-Jacques Rousseau in zijn boek *Emile, of: Over de Opvoeding*[20] presenteert, consistenter en, in zekere zin, ook radicaler als het gaat om de relatie tussen onderwijs en vrijheid. Voorwaarde is wel dat we Rousseau in deze termen begrijpen en zijn boek niet als een theorie over opvoeding als cultivering lezen. Het feit dat Emile's opvoeder – in Rousseaus boek aangeduid als de 'gouverneur' – een zekere afstand probeert te creëren tussen Emile en de

17 De vraag hoe emancipatie precies begrepen moet worden en wat opvoeding en onderwijs daaraan bijdragen, is tot op de dag van vandaag deel van de onderwijspedagogische discussie. Voor een reconstructie zie G.J.J. Biesta, 'Don't be fooled by ignorant schoolmasters. On the role of the teacher in emancipatory education', *Policy Futures in Education* 2017/15, 1, p. 52-73.

18 In het Duits schrijft Kant: "Wie kultiviere Ich die Freiheit bei dem Zwange." Kant vraagt dus niet hoe vrijheid door middel van dwang tot stand gebracht kan worden, wat overigens wel een populaire interpretatie van Kants paradox is. Voor een gedetailleerde discussie zie J. Giessinger, 'Wie kultiviere ich die Freiheit bei dem Zwange?' Zu Kants Pädagogik', *Pädagogische Rundschau* 2011/65, p. 259-270.

19 Dit 'paradigma' is tot op de dag van vandaag aanwezig in de onderwijspedagogische discussie en praktijk. Ze G.J.J. Biesta, 'Can the prevailing description of educational reality be considered complete? On the Parks-Eichmann paradox, spooky action at a distance, and a missing dimension in the theory of education', *Policy Futures in Education* 2020/18, 8, p. 1011-1025.

20 Zie J.-J. Rousseau, *Emile of over de opvoeding*, Amsterdam/Meppel: Boom Klassiek 2012 (1762).

sociale omgeving waarin Emile opgroeit, is niet bedoeld om Emile weg te houden van alle culturele hulpbronnen waaraan hij zich zou kunnen vormen, en is ook niet de uitdrukking van een (naïef) geloof in de 'pure' natuurlijke ontwikkeling. Het creëren van afstand is daarentegen bedoeld om ervoor te zorgen dat alle invloeden van buitenaf het ontluikend subject-zijn van Emile niet bij voorbaat al ondermijnen of onmogelijk maken. Het is, anders gezegd, bedoeld om de ruimte te scheppen waarbinnen het voor Emile mogelijk wordt om als subject van zijn eigen leven te verschijnen.

De gouverneur beoogt Emile de kans te geven een zekere mate van soevereiniteit ten opzichte van alle invloeden van buitenaf te realiseren, een zekere mate van zelf-standigheid. De gouverneur probeert het voor Emile mogelijk te maken dat hij *in een relatie met* de wereld buiten hem kan komen, in plaats van door die wereld te worden overspoeld, gedetermineerd en geobjectiveerd. De 'inzet' van de gouverneur is daarmee precies het subject-zijn van Emile en in die zin is het werk van de gouverneur een kwestie van emancipatie. Diezelfde inzet is ook zichtbaar in de wijze waarop de gouverneur probeert afstand te creëren tussen Emile en de 'passies' die van binnenuit bij hem naar boven komen. Ook dat is niet bedoeld om die passies te onderdrukken, maar om Emile's subject-zijn *in relatie tot* die passies mogelijk te maken.

Terwijl Kant, bij 'snelle' lezing,[21] lijkt in te zoomen op de vraag hoe we via de opvoeding een object tot subject kunnen maken – een thema dat overigens op een beeldende manier aan de orde komt in het verhaal van Pinoccio – stelt Rousseau een heel andere vraag, namelijk hoe we de nieuwe generatie een eerlijke en reële kans op hun eigen subject-zijn kunnen bieden, in het besef dat er allerlei invloeden zijn, van buitenaf en van binnenuit, die dat subject-zijn ondermijnen, belemmeren of zelfs proberen over te nemen.

Rousseaus insteek is daarmee eigenlijk verrassend actueel. Denk bijvoorbeeld aan het geweld waarmee de moderne sociale media de leefwereld van kinderen en jongeren binnendringen en hoeveel moeite het hun – maar eigenlijk iedereen die hieraan is blootgesteld

21 Ik noem het een 'snelle' lezing, omdat er meer nuance in het denken van Kant over opvoeding zit (zie nogmaals Giessinger 2011). Desalniettemin blijft het idee dat we kinderen eerst moeten disciplineren voordat we ze vrijheid kunnen geven – socialisatie voor subjectificatie – voortdurend terugkeren in het denken over opvoeding en onderwijs.

– kost om staande te blijven. Dat is ook omdat die media bijzonder handig zijn in het aanspreken van de 'passies', en in die zin zowel van buitenaf als van binnenuit de mogelijkheid van het subject-zijn van kind en jongeren eroderen. We zien dit in de reclame, die steeds weer probeert nieuwe verlangens bij ons op te roepen en ons manipuleert om die verlangens te volgen – en dus 'spullen' te kopen – in plaats van mogelijkheden te bieden die verlangens kritisch te bevragen. Er valt immers aan gewillige objecten veel meer geld te verdienen dan aan kritische subjecten. De populistische politiek beroert precies dezelfde passies en doet dat met dezelfde hoop dat mensen hun subject-zijn tussen haakjes zullen zetten en volgzaam mee zullen bewegen.

Langs deze lijn komt het vraagstuk van de vrijheid van onderwijs op een heel andere manier in beeld, namelijk als de vraag of het onderwijs nog voldoende vrij is van deze dynamieken om kind en jongere een eerlijke kans op hun eigen subject-zijn te kunnen geven. Is het onderwijs, anders gezegd, nog voldoende vrij om te kunnen werken aan zijn pedagogische opdracht, of is de agenda van het onderwijs al zo bezet met alles wat iedereen van het onderwijs wil, dat deze dimensie, die ik in mijn werk heb aangeduid als de thematiek van 'subjectificatie',[22] ondergesneeuwd dreigt te raken? Voordat ik op deze vragen een antwoord geef, wil ik nog één ander aspect van de discussie uitdiepen, wat ik doe onder de noemer van de 'integriteit' van het onderwijs.

22 Er is in Nederland met enthousiasme gereageerd op mijn suggestie dat er in het onderwijs altijd drie doeldomeinen aan de orde zijn, te weten kwalificatie, socialisatie en subjectificatie. Over het derde doeldomein, subjectificatie, bestaat echter nogal wat onduidelijkheid. Dit heeft deels te maken met het feit dat door sommige vertalers het Engelse woord *subjectification* is vertaald als persoonsvorming. Ook wordt er nogal slordig gelezen, zodat begrippen als subjectivering en subjectivatie in omloop zijn gekomen, of persoonsvorming wordt benoemd als persoonlijkheidsvorming, persoonlijke vorming of persoonlijkheidsontwikkeling. In mijn oratie aan de Universiteit voor Humanistiek (Biesta 2018) heb ik laten zien dat er goede redenen zijn om subjectification als persoonsvorming te vertalen, maar dat persoonsvorming toch vaak begrepen wordt als een socialisatieproces waarbij kinderen en jongeren naar bepaalde idealen worden gevormd. Om die reden heb ik voorgesteld een onderscheid te maken tussen persoonsvorming als vorming van persoon (wat in het domein van de socialisatie thuishoort) en persoonsvorming als 'vorming tot persoon willen zijn', wat mijns inziens de idee achter subjectificatie het beste uitdrukt. Zie G.J.J. Biesta, *Tijd voor pedagogiek: Over de pedagogische paragraaf in onderwijs, opleiding en vorming* (oratie), Utrecht: Universiteit voor Humanistiek 2018.

De integriteit van het onderwijs

Wanneer de vrijheid van onderwijs zich afspeelt op het niveau van (zeggenschap over) de agenda's die richting geven aan het onderwijs, staat dit op gespannen voet met het feit dat leerlingen niet louter object zijn van de intenties van hun opvoeders, maar ook subject van hun eigen leven. En juist de zorg voor dit subject-zijn staat centraal in de pedagogische opdracht van het onderwijs. Maar naast het feit dat *de leerling* niet louter object van in vrijheid geformuleerde onderwijsagenda's kan zijn, is er ook nog de vraag hoe het zit met *het onderwijs zelf*. Is het onderwijs louter een instrument voor de realisering van bepaalde agenda's en opdrachten? Heeft het onderwijs, anders gezegd, maar te doen wat er wordt gevraagd en verlangd, en betekent vrijheid van onderwijs dat iedereen in principe het recht heeft om bepaalde verlangens bij het onderwijs neer te leggen? Of heeft het onderwijs een eigen integriteit die grenzen stelt aan wat er van het onderwijs gevraagd kan worden? En heeft het onderwijs ook daarom een 'plicht om weerstand te bieden' (zie Meirieu 2007;[23] zie ook Biesta 2019)[24] wanneer die integriteit in het gevaar komt?

Deze vraag is met name actueel in het licht van de invloed van het effectiviteitsdenken op onderwijsonderzoek, onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk. Het idee dat onderwijsonderzoek zich – volgens sommigen: uitsluitend – bezig zou moeten houden met het vinden van een antwoord op de vraag 'wat werkt', en het idee dat publieke middelen alleen aan zulk soort onderzoek besteed zouden mogen worden,[25] is problematisch. Allereerst, omdat het vaak maar een beperkte 'uitsnede' in beeld heeft van waar het in het onderwijs om zou moeten gaan (toetsscores in een beperkt aantal vakken). Deze manier van denken is daarnaast problematisch, omdat de vraag wat het 'kost' om zulke onderwijsopbrengsten effectiever – en vaak ook efficiënter – te 'produceren,' maar al te vaak buiten beeld blijft.[26]

23 P. Meirieu, *Pédagogie: Le devoir de résister*, Issy-les-Moulineaux: ESF Éditeur 2007.

24 G. Biesta, *Obstinate education: Reconnecting school and society*, Leiden: Brill|Sense 2019.

25 Dit is de situatie in de Verenigde Staten sinds de No Child Left Behind Act van 2001. Ook in het Verenigd Koninkrijk gaan onevenredig veel onderzoeksmiddelen naar dit soort onderzoek.

26 Zie Biesta 2016 voor een meer gedetailleerde discussie van deze problemen. G. Biesta, 'Improving education through research? From effectiveness, causality and technology, to purpose, complexity and culture', *Policy Futures in Education* 2016/14, 2, p. 194-210.

Leraren worden in het kielzog van dit soort denken vaak onder druk gezet om (meer) 'evidence-based' of 'evidence-informed' te werken. Dit brengt een aanzienlijke inperking van hun ruimte voor vakmatige oordelen met zich mee en kan ondermijnend werken voor hun onderwijspedagogische professionaliteit.[27] Nog zorgwekkender is dat het werk van de leraar, als gevolg van de invloed van het effectiviteitsdenken, in toenemende mate wordt begrepen als een 'interventie' die, onder ideale omstandigheden, bepaalde, van tevoren vastgestelde 'effecten' teweeg zou moeten brengen.

Wat betreft de 'ideale omstandigheden' zijn twee dingen van belang. Allereerst is de kans bijzonder gering dat de omstandigheden waaronder bepaalde onderzoeksresultaten tot stand zijn gekomen, identiek is aan de situatie waaronder leraren die resultaten zouden kunnen toepassen in hun situatie. Davis heeft dit probleem op een voortreffelijke manier geanalyseerd in een artikel met de veelzeggende titel 'It worked there. Will it work here?'[28]

Maar wat nog zorgwekkender is, is het feit dat de 'ideale' omstandigheden waaronder bepaalde interventies inderdaad tot de verwachtte effecten leiden, eigenlijk helemaal niet zo ideaal zijn. Dit heeft te maken met het feit dat voorspelbare relaties tussen interventies en effecten eigenlijk alleen plaatsvinden in gesloten systemen waarin alle mogelijk storende invloeden van buitenaf buiten werking zijn gesteld en waarin de relatie tussen interventie en effect op mechanische, eendirectionele wijze tot stand komt. Deze 'logica' is van toepassing op de interactie tussen biljartballen – en zelfs daar alleen onder bepaalde omstandigheden – maar is precies *niet* de realiteit van het onderwijs. Het onderwijs is namelijk primair een open proces van communicatie waarin wordt gesproken, gehandeld, nagedacht, geïnterpreteerd, begrepen en soms ook misverstaan, en geen gesloten proces van mechanisch 'duwen en trekken'.[29]

27 G.J.J. Biesta, 'De vorming van de democratische professional. Over professionaliteit, normativiteit en democratie', *Waardenwerk: Journal of Humanistic Studies* 2014/56, p. 7-18.

28 A. Davis, 'It worked there. Will it work here? Researching teaching methods', *Ethics and Education* 2017/12, 3, p. 289-303.

29 Zie nogmaals Biesta 2016.

De Duitse pedagoog Klaus Prange heeft in een aantal interessante publicaties[30] laten zien dit alles niet te maken heeft met bepaalde normatieve ideeën over hoe onderwijs eruit zou *moeten* zien – in welk geval de discussie snel weer op het vlak van de normatieve agenda's zou komen te liggen – maar dat het de specifieke en karakteristieke *vorm* van onderwijs en onderwijzen is die weerstand biedt aan de neiging om onderwijs puur als instrument voor verwachtingen en bedoeling van 'elders' te benaderen. Onderwijs heeft, anders gezegd, een *formele* integriteit die grenzen stelt aan wat er *met* het onderwijs gedaan kan worden en aan wat er *middels* het onderwijs gedaan kan worden.

Het punt waar Prange op wijst waar het de vorm van onderwijs en onderwijzen betreft, is dat onderwijzen een kwestie van *wijzen* is (in het Duits: *Zeigen*). Hij benadrukt daarbij dat wijzen altijd een 'dubbele oriëntatie' heeft,[31] omdat we, wanneer we wijzen altijd *iemand ergens op* wijzen. We wijzen op *iets* en daarmee verwijzen we *iemand* naar dat iets. Simpel gezegd: 'Hé, jij daar, kijk daar eens!' Het wijzen is daarmee ook altijd een *tonen* – en 'Zeigen' kan inderdaad zowel met 'wijzen' als met 'tonen' worden vertaald – omdat we datgene waarnaar we wijzen onder de aandacht van iemand willen brengen. Dat doen we soms op heel terughoudende manier. We richten de aandacht van onze leerlingen ergens op, maar laten het aan hen over wat ze met datgene wat binnen hun aandachtsveld verschijnt, gaan doen. En soms doen we dat op een veel meer gerichte en expliciete manier, waarbij we hen niet alleen ergens op wijzen, maar ook proberen aan te duiden wat ze daar te doen of te zien of te ervaren hebben, en zelfs wat we verwachten dat ze daarmee zullen doen.

Prange's idee dat wijzen de fundamentele en meest basale vorm van het onderwijzen is, is overigens geen recent inzicht. Benner[32] laat zien dat dit idee al te vinden is in Plato's allegorie van de grot. Daarin

30 K. Prange, *Die Ethik der Pädagogik. Zur Normativität erzieherischen Handelns*, Paderborn: Schöningh Verlag 2010; K. Prange/K. Kenklies (hrsg.), *Zeigen, Lernen, Erziehen*, Jena: IKS Garamond 2011; K. Prange, *Die Zeigestruktur der Erziehung. Grundriss der Operativen Pädagogik*, Paderborn: Ferdinand Schöningh 2012a (2. Auflage, korrigiert und erweitert); K. Prange, *Erziehung als Handwerk. Studien zur Zeigestruktur der Erziehung*, Paderborn: Ferdinand Schöningh 2012b; K. Prange & G. Strobel-Eisele, *Die Formen des pädagogischen Handelns. Eine Einführung*. Stuttgart: Kohlhammer 2006.

31 Prange 2012a, p. 68.

32 D. Benner, *Umriss der allgemeinen Wissenschaftsdidaktiek*, Weinheim: Beltz/Juventa 2020.

verschijnt onderwijzen als het veranderen van iemands blikrichting, zodat er de juiste kant op wordt gekeken (waarbij Plato overigens heel specifieke ideeën heeft over wat die juiste kant is en wat daar te zien valt). Benner karakteriseert onderwijzen in het verlengde hiervan als "die Kunst der Umlenkung des Blicks",[33] wat we, iets 'ruimer' geformuleerd, kunnen vertalen als de kunst om iemands aandacht ergens op te richten. Benner gaat er daarbij van uit dat mensen in staat zijn zelf hun aandacht ergens op te richten, en dat het er in het onderwijs om gaat om die aandacht ergens *anders* op te richten dan waar de leerling zijn of haar aandacht op heeft of op zou willen richten.

Benner benadrukt hierbij dat die verandering van blikrichting niet wordt veroorzaakt door het onderwijzen. Er is, anders gezegd, geen causaal-mechanische relatie tussen het onderwijzen en het veranderen van blikrichting.[34] Een verandering van blikrichting kan dus niet afgedwongen worden.[35] Iemand ergens op wijzen is op zijn krachtigst een aansporing en, met minder kracht, een uitnodiging of een suggestie die vrijheid laat aan de leerling om daar al of niet op in te gaan. Dit betekent overigens ook dat in die aansporing de vrijheid van de leerling zelf wordt aangesproken. Anders gezegd, in de aansporing wordt ook het 'ik' of het subject-zijn van de leerling in het geding gebracht.[36] Wijzen heeft, zo bezien, een appel-karakter. Het gaat niet om een "Kijk daar eens!" in algemene zin, maar om een "Hé, *jij daar*, kijk daar eens!" Wijzen is, anders gezegd, bedoeld om *iemands* aandacht te wekken en wakker te houden. En de eerste kwestie die daarbij relevant is, is niet wat de leerling daar te leren of te presteren zou hebben. Het gaat, anders gezegd, niet om hoe die leerling die wereld zou kunnen begrijpen en al helemaal niet hoe die leerling de wereld in zijn of haar

33 Benner 2020, p. 21.

34 Benner 2020, p. 17.

35 Benner 2020, p. 17.

36 Dit betekent overigens ook dat goede didactiek er niet louter om gaat kennis en vaardigheden 'in' de leerling te krijgen. Goede didactiek is eigenlijk alleen van betekenis als in een en dezelfde beweging het 'ik' van de leerling wordt aangesproken; een inzicht dat met veel detail aan de orde komt in het hoofdstuk over 'zelfstandigheid' in Mollenhauers boek *Vergeten Samenhang*. Zie Mollenhauer 1987.

greep zou kunnen krijgen. Waar het primair om gaat, is de vraag wat die wereld van de leerling vraagt.[37]

Prange vat dit alles krachtig samen met de stelling dat er zonder wijzen geen sprake van onderwijs kan zijn: "Wenn es das Zeigen nicht gibt, dann auch keine Erziehung."[38] Met deze stelling wil hij er niet alleen op wijzen dat al het onderwijs op de een of andere manier een vorm van wijzen *is*. Prange wil benadrukken dat wanneer het wijzen uit het onderwijzen verdwijnt – wanneer het onderwijs zijn karakteristieke vorm verliest – er geen sprake meer is van onderwijs, maar er een ander proces voor in de plaats treedt. Dat, zo zouden we kunnen zeggen, laat iets zien van de integriteit van het onderwijs. Het belangrijkste kenmerk van het wijzen is dat we leerlingen ergens op kunnen wijzen, maar daarbij altijd ruimte laten aan leerlingen om daar *zelf* iets mee te doen. In het gebaar van het wijzen is, anders gezegd, de vrijheid van de leerling verankerd, en daarom doet de specifieke vorm van onderwijs als wijzen ertoe. Zonder het wijzen wordt onderwijs tot indoctrinatie, tot dwang, tot disciplinering, moralisering, enzovoorts.

Conclusie: vrijheid voor onderwijs

Ik heb in deze bijdrage vanuit een onderwijspedagogische invalshoek naar de thematiek van onderwijsvrijheid gekeken. Ik heb laten zien dat een groot deel van de discussie over onderwijsvrijheid zich toespitst op de vraag wie het recht heeft om de agenda van het onderwijs te bepalen, wat we bijna zouden kunnen opvatten als de vraag wie het onderwijs zou mogen bezitten. In de Nederlandse context wordt het 'eigendomsrecht' van het onderwijs niet opgeëist door de overheid,

37 Ik heb deze 'beweging', van de wereld naar het 'ik' in plaats van van het 'ik' naar de wereld, in detail verkend in mijn boek *Door kunst onderwezen willen worden* (Biesta 2017) en, in meer theoretische zin, in *De terugkeer van het lesgeven* (Biesta 2018). Het is ook het centrale argument in mijn pleidooi voor wat ik heb aangeduid als wereldgericht onderwijs als alternatief voor kind-gerichte en leerstof-gerichte onderwijsconcepties (Biesta 2021).
Zie G.J.J. Biesta, *De terugkeer van het lesgeven,* Culemborg: Phronese 2017; G.J.J. Biesta, *Door kunst onderwezen willen worden. Kunsteducatie 'na' Joseph Beuys,* Arnhem: ArtEZ Press 2018; G.J.J. Biesta, *World-centred education,* London/New York: Routledge (verschijnt in 2021).

38 Prange 2012a, p. 25.

maar neergelegd bij het maatschappelijke middenveld. Daarbij zijn vooral ouders in beeld als een belangrijke partij met betrekking tot de vraag hoe het onderwijs voor hun kinderen eruit zou moeten zien.

Door middel van het criterium van 'deugdelijkheid' probeert de Nederlandse overheid grenzen te stellen aan wat de partijen in het maatschappelijke middenveld met 'hun' onderwijs kunnen en mogen doen, waarbij vooral verwezen lijkt te worden naar een opvatting van onderwijskwaliteit. Het Europese Handvest plaats deze vrijheid in ruimer perspectief door vooral te wijzen op de grenzen die de 'democratische beginselen' stellen aan de vrijheid van partijen om 'hun' onderwijs zelf vorm te geven. Die insteek is niet onbelangrijk, zeker niet omdat daarmee grenzen in beeld komen die in zekere zin 'buiten' het onderwijs staan. Het gaat hier, anders gezegd, om de grenzen die de democratie stelt en niet om grenzen die voortkomen uit bepaalde opvattingen over goed onderwijs. Het probleem met deugdelijkheid is dat we, zeker in hedendaagse interpretaties zoals die van de Onderwijsraad, al snel belanden in een discussie over de 'kwaliteit' van onderwijs. Deze discussie is echter bijzonder lastig te beslechten, juist omdat vrijheid van onderwijs grotendeels begrepen wordt als het recht om zelf te definiëren wat kwaliteit is.

Zolang over vrijheid van onderwijs wordt gesproken in termen van 'eigendomsrecht' – wat ik heb benoemd als de discussie over de 'agenda's' van het onderwijs – wordt de leerling al snel tot object van die agenda's en onderwijs al snel tot instrument voor de uitvoering van die agenda's. Ik heb betoogd dat in ieder geval in de moderne pedagogiek, dat wil zeggen, de pedagogiek 'sinds' Rousseau, het inzicht is doorgebroken dat de leerling nooit louter object van al of niet goedbedoelde 'interventies' is, maar ook altijd als subject van diens eigen leven verschijnt, en dat er een opdracht ligt voor het onderwijs om dat subject-zijn mogelijk te maken of, in ieder geval, niet te ondermijnen.

Daarvoor is het nodig om een zekere afstand te creëren en te bewaken tussen alle invloeden die van 'buitenaf' en van 'binnenuit' op een kind en jongere en hun ontluikende subject-zijn af komen. Dat is niet om kinderen en jongeren weg te houden van mogelijk 'kwalijke' invloeden, en al helemaal niet de uitdrukking van een naïef geloof dat als we de 'natuurlijke' ontwikkeling maar haar gang laten gaan, alles wel goed komt. Die afstand is nodig om de nieuwe generatie een eerlijke en reële kans te geven op hun eigen subject-zijn, op hun eigen

zelf-standigheid; de kans om op te staan en overeind te blijven, en niet bij voorbaat al overspoeld of ondermijnd te worden.

Dat vraagt tijd en ruimte of, preciezer gezegd, het vraagt *vrije* tijd – tijd die nog niet geclaimd en bezet is door allerlei 'agenda's' – en *vrije* ruimte – ruimte waarbinnen het onderwijs zich met een zekere afstand ten opzichte van alles wat de samenleving van het onderwijs wil, aan zijn pedagogische opdracht kan wijden. Het vraagt, anders gezegd, vrijheid *voor* het onderwijs om aan deze opdracht te werken. En juist die vrijheid voor onderwijs staat op gespannen voet met de vrijheid van onderwijs, wanneer die vrijheid louter als strijd om het 'eigendomsrecht' wordt ingevuld. De vraag die hierbij in beeld komt is daarom niet de vraag welke school de samenleving nodig heeft – en het lijkt erop alsof de discussie over onderwijskwaliteit compleet gevangen zit in deze vraag. De vraag die hier in beeld komt, is de vraag wat voor samenleving de school eigenlijk nodig heeft om school te kunnen zijn.[39] De vraag is, anders gezegd, of de samenleving de school nog wel voldoende tijd en ruimte geeft om in te kunnen gaan op de pedagogische opdracht die de nieuwe generatie aan de zittende generatie stelt.

Die vraag is ook aan de orde in het licht van het andere probleem dat ik ten aanzien van de discussie over vrijheid van onderwijs in beeld heb gebracht. Dit betreft het feit dat het onderwijs louter als instrument voor de uitvoering van bepaalde agenda's wordt gezien, waarbij wordt vergeten dat het onderwijs een eigen integriteit bezit en niet zomaar een speelbal is of kan zijn van wat 'men' ermee wil. In navolging van Klaus Prange heb ik die integriteit gelokaliseerd in de karakteristieke en bijzondere *vorm* van onderwijs. Onderwijs verschijnt hier als een proces van wijzen, dat wil zeggen, van het richten van de aandacht van iemand op iets, waarbij ook altijd die iemand op zichzelf wordt gewezen. Ook ten aanzien hiervan is het belangrijk dat de samenleving voldoende vrijheid voor het onderwijs garandeert, zodat de unieke vorm van het onderwijs niet bezwijkt onder de druk om bepaalde agenda's zo effectief mogelijk ten uitvoer te brengen.

Ik ben me ervan bewust dat het vraagstuk van de onderwijsvrijheid een complexe kwestie is en een complexe kwestie zal blijven. In deze

39 G.J.J. Biesta, 'What kind of society does the school need? Redefining the democratic work of education in impatient times', *Studies in Philosophy and Education* 2019/38, 6, p. 657-668.

bijdrage heb ik geprobeerd de discussie vanuit een onderwijspedagogische invalshoek te doordenken. Daarmee heb ik niet de pretentie om alle problemen op te lossen, maar wel om de discussie te 'bevrijden' van de strijd om het 'eigendomsrecht,' dat wil zeggen de strijd om wie de agenda voor het onderwijs zou mogen bezitten. In die strijd bestaat er een aanzienlijke kans dat zowel de nieuwe generatie als het onderwijs zelf in de verdrukking raken of simpelweg worden vergeten. Door niet langer alleen over de vrijheid *van* onderwijs te spreken, maar ook de vraag naar de vrijheid *voor* onderwijs te stellen, komt er in ieder geval een ander perspectief in beeld. Daarbij gaat het er niet langer allereerst om wat 'wij' allemaal met het onderwijs willen, maar begint de discussie met de vraag welk appel de nieuwe generatie op ons doet, en hoe we, met elkaar, vrijheid voor onderwijs kunnen creëren om dat appel de tijd, ruimte en aandacht te geven die het verdient.

3. Vrijheid van onderwijs: meer dan een recht

Erik Borgman

De vrijheid van onderwijs is een juridisch concept. In de Nederlandse grondwet is het vastgelegd als een recht waarop een beroep kan worden gedaan. Maar de vrijheid van onderwijs is meer dan een juridisch recht. Het is in de volle zin een grondrecht, een recht waarop concrete en gecodificeerde rechten gebaseerd zijn. Dit artikel begint met een verkenning van wat dit betekent. Vervolgens laat het zien dat er nooit één visie op de vrijheid van onderwijs is geweest. In het grondwetsartikel komen meerdere visies samen. Ik sluit mij aan bij de visie van degenen die voor onderwijsvrijheid hebben gestreden en ga na hoe die onder de huidige omstandigheden kan worden gevitaliseerd. Dit loopt uit op een pleidooi voor het versterken van de vrijheid voor onderwijs aan de hand van het denken van de econome Mariana Mazzucato over het vormgeven van een markt.

Een waarachtig grondrecht

De Amerikaanse rechtsfilosoof Richard Dworkin (1931-2013) gaat ervan uit dat het recht geen eigenstandige grondslag heeft. Het is intrinsiek verbonden met politieke, sociale en uiteindelijk ook levensbeschouwelijke overtuigingen over het leven en het goede leven. Vanuit deze overtuigingen koesteren mensen idealen, spannen zij zich in voor wat zij beschouwen als een goede vormgeving van de maatschappij en stellen regels en voorschriften voor die daaraan bijdragen. Die proberen zij vastgelegd te krijgen in wetten. Volgens Dworkin heeft dit geleid en leidt dit nog altijd tot een toenemende juridificering. Gedreven door het geloof dat afdwingbare regels van belang zijn, maar dat er ook bescherming nodig is tegen verkeerde effecten van deze regels, bouwen wij aan een voortdurend expanderend imperium van plichten, rechten en procedures. De omvattendheid van dit imperium wekt de indruk dat het autonoom zou zijn, onafhankelijk van buiten-juridische factoren. Dworkin beschouwt dit als een gevaarlijke illusie. Het

recht dreigt erdoor te worden afgesneden van de verbinding met het geleefde leven die voorkomt dat het ontaardt in een dictatoriaal systeem dat intern rationeel is, maar leidt tot willekeur.[1]

De vrijheid zich gebonden te achten aan fundamentele waarden

In de strijd tegen deze illusie speelt voor Dworkin de vrijheid van godsdienst een sleutelrol. Daarbij is volgens hem de vrijheid van godsdienst niet gebaseerd op respect voor het geloof in God of voor religie. Godsdienstvrijheid beschermt het recht van het individu om zich in vrijheid gebonden te achten aan fundamentele waarden.

Met Immanuel Kant (1724-1804) ziet Dworkin de religieuze belijdenis dat bepaalde waarden van goddelijke oorsprong zijn als een manier om de autoriteit van deze waarden te onderstrepen. Daarom hebben volgens hem atheïsten die bepaalde waarden centraal stellen en zich daaraan onvoorwaardelijk gebonden achten, meer gemeen met gelovigen die dezelfde waarden onderschrijven dan dat ze ervan verschillen. In beide gevallen vertegenwoordigen de betreffende waarden een autoriteit die niet gebaseerd is op persoonlijke voorkeur of praktisch nut en in deze zin transcendent is. Daarom hebben volgens Dworkin zowel religieuze als niet-religieuze mensen belang bij de vrijheid van godsdienst, hoe contra-intuïtief dit voor de huidige common sense ook is.[2]

Maar in het verband van dit artikel is een andere conclusie die Dworkin hieruit trekt belangrijker. De vrijheid van godsdienst is volgens hem fundamenteel teneinde de ontaarding van het juridisch imperium te voorkomen. De vrijheid van godsdienst maakt ruimte voor inbreng die voortkomt uit de binding aan fundamentele waarden. Het juridisch imperium mag deze binding niet belemmeren, omdat dit een onvervreemdbaar aspect van de menselijke vrijheid zou aantasten. Sterker nog, de wetten en regels moeten deze binding bevorderen om ervoor te zorgen dat de verdere ontwikkeling van het juridische systeem niet in zijn eigen logica opgesloten raakt, maar in dienst blijft staan van de toewijding van mensen aan wat voor hen van fundamentele waarde is. Rechtvaardigheid bijvoorbeeld.

Hiermee draait Dworkin een gebruikelijk verwijt honderdtachtig graden om. Vaak wordt beweerd dat degenen die zich verweren

1 Vgl. m.n. R. Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge: The Belknap Press 1986.

2 Zie R. Dworkin, *Religion without God*, Cambridge: The Belknap Press 2013.

tegen de heersende consensus over wat wel of niet maatschappelijk moet gelden, zichzelf zouden opsluiten in hun eigen gelijk. Volgens Dworkin echter zijn juist zij het die voorkomen dat het juridisch systeem zich in zijn interne logica opsluit. Zij houden namelijk de vraag open of het systeem er wel aanspraak op kan maken een waarachtig rechtssysteem te zijn. Hun tegendraadse visie daagt anderen uit zich eveneens uit te spreken over de vraag onder welke voorwaarden dit wat hen betreft het geval is.[3] Wanneer Dworkin uitlegt waarom dit voor hem van belang is, schrikt hij niet voor terug voor vergaande uitspraken. Hij schrijft bijvoorbeeld:

> "Een mens kan de waardigheid en het zelfrespect die onontbeerlijk zijn voor een succesvol leven, alleen bereiken door respect te tonen voor menselijkheid in al haar vormen. Dit is een patroon voor de verbinding van ethiek en moraal."[4]

Respect voor mensen impliceert volgens Dworkin het respect voor alle ideeën, omdat het menselijke ideeën zijn en daarmee uitdrukkingen van de menselijke waardigheid. Alleen op deze basis kan wat hem betreft fundamenteel respect voor de eigen ideeën worden geclaimd. Dit respect is meta-juridisch en uiteindelijk zelfs meta-ethisch: het laat zich niet vangen in rechts- of gedragsregels.

Tegelijk moet dit respect een ethische en zelfs juridische vertaling krijgen om werkzaam te worden en zijn funderende en transformerende werk te kunnen blijven doen. De godsdienstvrijheid is volgens Dworkin zo'n vertaling. De vrijheid van godsdienst is dus geen recht naast andere rechten, al verschijnt zij wel zo. De vrijheid van godsdienst is een waarachtig grondrecht: een recht dat een verantwoordde omgang met het rechtssysteem mogelijk maakt.

Een recht dat een verantwoordde omgang met het rechtssysteem mogelijk maakt

Mijn visie op de vrijheid van onderwijs is nauw verwant aan de visie van Dworkin op de vrijheid van godsdienst. Zoals de godsdienstvrijheid

3 R. Dworkin, *Justice for Hedgehogs*, Cambridge: The Belknap Press 2011.

4 Dworkin 2011, p. 19: "A person can achieve the dignity and self-respect that are indispensable to a successful life only if he shows respect for humanity itself in all its forms. That is a template for a unification of ethics and morality."

een bres slaat in de neiging van het juridische imperium om zichzelf in de eigen logica op te sluiten en zich volgens deze logica steeds verder uit te breiden, zo slaat de onderwijsvrijheid een bres in de neiging van de overheid om het onderwijs te reguleren, het curriculum vast te leggen en zo de toekomst vorm te geven als zo veel mogelijk een voortzetting van het heden. Deze neiging breekt de tradities van minderheden af, en daarmee hun identiteit en hun gevoel voor eigenwaarde, en leidt tot consolidatie van de heersende machtsverhoudingen en reproductie van de dominante cultuur. Het is ironisch dat juist een onderwijsbeleid dat nadrukkelijk emancipatoir wil zijn en wil bevorderen dat leerlingen maatschappelijk stijgen als hun capaciteiten daar aanleiding toe geven, zich richt op wat in de huidige situatie geldt als belangrijk, op het verwerven van kennis die nu als nuttig wordt beschouwd en op toe-eigening van vaardigheden die macht en prestige hebben. Precies dit is in de periode na de Tweede Wereldoorlog in Nederland gebeurd. Het rooms-katholiek en protestants-christelijk onderwijs, die daar vanuit de grondwettelijke vrijheid van onderwijs de mogelijkheid toe hadden, heeft zich hier nauwelijks tegen verzet en er juist actief aan meegewerkt.[5] Dit is geen reden om de onderwijsvrijheid dan maar af te schaffen, omdat zij zichzelf overleefd zou hebben. Het is reden haar te vitaliseren.

Met een beroep op de onderwijskwaliteit worden scholen steeds strakker gecontroleerd. Met een beroep op het belang van goed burgerschap wordt de vrijheid om het onderwijs op basis van een eigen visie in te richten, ingeperkt. Met een beroep op integratie wordt het problematisch gevonden dat scholen een geprofileerde levensbeschouwelijke visie uitdragen en daarop ook hun toelatingsbeleid baseren. Tegen deze ondermijningen van het onderwijsvrijheid moet wat mij betreft geprotesteerd worden. Niet omdat de onderwijsvrijheid in de grondwet verankerd is, maar omdat de onderwijsvrijheid van ultiem belang is voor de samenleving en voor het onderwijs.

Met een variatie op Dworkin is mijn stelling: de vrijheid van onderwijs is niet gebaseerd op respect voor de pedagogische en levensbeschouwelijke visie van waaruit scholen onderwijs geven, maar op het recht van mensen om hun leven vorm te geven vanuit binding aan

5 B. Mellink, *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2014.

fundamentele waarden en overtuigingen. De samenleving leeft van deze bindingen die voorkomen dat de heersende cultuur zich in zichzelf opsluit. In het onderwijs bouwen wij aan de samenleving van de toekomst en het onderwijs moet dus vrij zijn met het oog op deze bindingen. De vrijheid van onderwijs is dus géén concessie aan de druk vanuit de elites van de levensbeschouwelijke zuilen bij het vastleggen ervan in 1917. Ook is de vrijheid van onderwijs géén concessie aan degenen die zich niet weten te schikken in de meerderheidsvisie van onze cultuur. Het is een werkelijk grondrecht dat het goed functioneren van het onderwijssysteem mogelijk maakt.

Niet neutraal

Als dat zo is, hebben wij in Nederland op dit moment een fundamenteel probleem. Want hoewel het onderwijs juridisch vrij is, vóélt het onderwijs zich niet vrij en gedráágt het zich ook niet zo. In ieder geval niet zelfbewust en met een krachtige representatie in de publieke ruimte. In het vervolg van dit artikel laat ik zien dat dit zijn redenen heeft, maar tegelijk ben ik van mening dat deze onvrijheid doorbroken moet worden. Dit kan alleen gebeuren door het onderwijs zelf, al heeft ook de overheid hierbij een rol te spelen. Er is een onderwijsvrijheid 2.0 nodig, zoals dat tegenwoordig heet. Die zal ik in de rest van dit artikel bepleiten.

Daarbij is het van belang in te zien dat een waarde-neutrale verdediging van de vrijheid van onderwijs onmogelijk is. Vrijheid van onderwijs is niet hetzelfde als vrijheid om de eigen visie op het leven ongelimiteerd de inhoud van het onderwijs te laten bepalen, zo zeg ik Gert Biesta na. Het gaat uiteindelijk om vrijheid voor onderwijs dat de binding mogelijk maakt aan wat zich toont als van waarde met het oog op de toekomst. En de inzet voor deze vrijheid hangt samen met een visie op goed samenleven en goed menszijn.

Dworkin baseert zijn principiële verdediging van de godsdienstvrijheid uiteindelijk op het oordeel dat iemand die een uitsluitend conventioneel en comfortabel leven leidt, geen goed leven heeft, ook al denkt hij van wel en ook al heeft hij genoten van het leven dat hij heeft geleid. Op de vraag naar het 'hoezo' van dit oordeel, antwoordt Dworkin: "We moeten aannemen dat hij ergens in gefaald heeft: in zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van het leven."[6] Naar mijn theologi-

6 Dworkin 2011, p. 196.

sche overtuiging is het uiteindelijk God die ons verantwoordelijkheden in het leven toekent, ons er steeds weer op aanspreekt en ons telkens opnieuw oproept ze te vervullen. Dit betekent echter niet dat alleen het Godsgeloof ons van deze verantwoordelijkheden bewust kan maken. Integendeel, wij leren deze verantwoordelijkheden kennen doordat zij ons op een aanstekelijke manier worden voorgeleefd. Ouders, opvoeders en leraren, naasten en vreemden laten manieren zien om deze verantwoordelijkheden vorm te geven en te dragen. Daarvan gaat een appel uit om deze verantwoordelijkheid eveneens op zich te nemen. Vrijheid van onderwijs maakt het mogelijk dat leraren vanuit wat zij beschouwen als hun verantwoordelijkheid, leerlingen hun verantwoordelijkheden voorleven, ze in hun verantwoordelijkheden aanspreken en ze deze zo laten ontdekken. Dat wil zeggen dat het belang van deze vrijheid alleen onderkend kan worden door degenen die deze verantwoordelijkheden van belang vinden, en daarom opkomen voor het belang ze te ontdekken. In een paradox geformuleerd: er is onderwijsvrijheid nodig om het belang van onderwijsvrijheid in te zien.

Bij nader inzien is deze paradox minder vreemd dan het lijkt. Er is bijvoorbeeld ook democratie nodig om het belang van democratie in te zien. Het inzicht dat mijn waardigheid afhankelijk is van de waardigheid die aan anderen wordt toegekend, is enerzijds het fundament van de democratie en anderzijds het gevolg van het democratisch samenleven zelf. Niettemin is de overtuiging dat het onder dwang en op basis van macht opleggen van wetten en regels de waardigheid van mensen aantast, niet louter subjectief. Het is kennis. Dit brengt mij uiteindelijk tot de conclusie dat het niet volstaat om onderwijs zoveel mogelijk vrij te láten. Het is zaak dat het onderwijs deze vrijheid daadwerkelijk op zich neemt en erop wordt aangesproken dat ook te doen. Hoe dit aanspreken eruit zou kunnen zien, maak ik aan het slot van dit artikel duidelijk.

De schoolstrijd als conceptenstrijd

De vrijheid van onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Nederlandse grondwet. Pas lid 2 van dit artikel stelt dat het geven van onderwijs vrij is. Lid 1 verklaart dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg van de regering. Lid 5 formuleert van daaruit dat de overheid bij wet deugdelijkheidseisen dient vast te stellen “aan het

geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs", maar tekent hierbij nadrukkelijk aan dat dit dient te gebeuren "met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting". Lid 6 formuleert vervolgens dat de overheid erop dient toe te zien dat "de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd", maar dat hierbij "met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers" geëerbiedigd dient te worden. Het suggereert dat de vrijheid van onderwijs een voortdurend balanceren vereist. Hoeveel vrijheid is wenselijk en mogelijk? Hoeveel centrale regel- en organisatiekracht is noodzakelijk? Hoe brengen wij dat met elkaar in overeenstemming?

Een weeffout?

Als de vrijheid van onderwijs een grondrecht is in de zin die ik hierboven aan Dworkin ontleend heb, kun je zeggen dat er een weeffout zit in de grondwet. Daarin wordt immers niet verdisconteerd dat de vrijheid van onderwijs de grondslag is van alle onderwijs, ook wanneer de bevoegdheid om het onderwijs te regelen geheel bij de regering zou liggen. De grondwet suggereert een soort verdeling van bevoegdheden. Om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, controleert de inspectie de scholen. Het is echter het recht van de onderwijsgevende instanties om de (in)richting van het onderwijs te bepalen.

Deze vrijheid van (in)richting, gecombineerd met een financiering die gelijk was aan die van het openbaar onderwijs dat geheel onder de verantwoordelijkheid valt van de overheid, is de inzet geweest van de zogenoemde Schoolstrijd. Deze werd met een compromis gepacificeerd door het vastleggen van de vrijheid van onderwijs in 1917: enerzijds vrijheid van (in)richting en financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs, anderzijds zorg van de overheid voor alle onderwijs. Dit compromis heeft zijn sporen nagelaten in artikel 23 van de grondwet.[7]

7 Vgl. B.P. Vermeulen & T.J. van der Ploeg (red.), *De vrijheid van onderwijs. De ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht: Boom Lemma 2000; Onderwijsraad, *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*, Den Haag: Onderwijsraad 2019, m.n. p. 14-17.

De Schoolstrijd was begonnen met het aanvechten van het idee dat alleen de overheid zou moeten bepalen hoe het onderwijs moet worden ingericht. Het sterkste verzet hiertegen kwam vanuit het gereformeerde en vanuit het rooms-katholieke volksdeel. Het gereformeerde verzet tegen het nationale onderwijs lag in het verlengde van de zogenoemde Afscheiding (1834) en de Doleantie (1886): weg van de ene, nauw met de Nederlandse staat verbonden Hervormde Kerk en van de rationalistische en sterk op de moraal gerichte Verlichtingstheologie die daar de boventoon voerde. De gereformeerden vonden de vorm van christendom zoals die volgens de Schoolwet van 1806 als morele basis in het Nederlandse onderwijs diende te worden uitgedragen, te weinig orthodox. Volgens hen strekte het recht van ouders om te bepalen hoe zij hun kinderen wilden opvoeden zich uit tot de inrichting van het onderwijs. Het katholieke verzet lag in lijn met het streven van de Rooms-Katholieke Kerk om invloed uit te oefenen op met name die maatschappelijke terreinen waar het geestelijk leven van burgers vorm kreeg. Het doelgericht oprichten van eigen scholen voor basis- en voortgezet onderwijs, uitlopend in de gereformeerde Vrije Universiteit in Amsterdam (1880), de Roomsch Katholieke Universiteit Nijmegen (1923) en de Roomsch Katholieke Handelshoogeschool in Tilburg (1927), was onderdeel van de opbouw van een krachtige gereformeerde en rooms-katholieke zuil.[8]

Om te komen tot een regeling van de vrijheid van onderwijs die deel kon uitmaken van wat Dworkin het imperium van de wet noemt, moest een hanteerbaar beeld worden ontwikkeld op de verschillende posities die binnen de Schoolstrijd werden ingenomen. Dat is ook gebeurd. Maar bij nadere bestudering blijken er minstens drie verschillende beelden een rol te hebben gespeeld. Deze beelden manifesteren zich tot op de dag van vandaag geregeld. De Schoolstrijd is dan wel gepacificeerd in 1917, de beeldenstrijd die daar onderdeel van uitmaakte, is dat nog altijd niet. Op weg naar een onderwijsvrijheid 2.0 is juist die beeldenstrijd van belang.

8 Daarnaast waren er enkele organisaties die op basis van een specifiek onderwijsideaal scholen oprichtten en streefden naar overheidsbekostiging. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen was hiervan de voornaamste. Zie W.W. Mijnhardt & A.J. Wichers (red.), *Om het algemeen volksgeluk. Twee eeuwen particulier initiatief 1784-1984. Gedenkboek ter gelegenheid van het tweehonderdjarig bestaan van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen*, Edam: Maatschappij tot Nut van 't Algemeen 1984.

Spanning tussen vrijheid en maatschappelijke samenhang

Ten eerste wordt de veelheid van richtingen in het onderwijs en van opvattingen over onderwijs – en de veelheid van opvattingen over een goede samenleving, goed burgerschap en uiteindelijk goed menszijn waarin de onderwijsopvattingen geworteld zijn – beschouwd als teken van een gebrek aan eenheid. Het ideaal is dan dat er in een land maar één soort onderwijs is waar iedereen zich in herkent. Als dit ideaal niet gerealiseerd kan worden, moet er minstens naar worden gestreefd. Dit lijkt altijd een belangrijke achtergrondvisie te zijn geweest binnen het openbaar onderwijs. Decennialang propageerde het dat iedereen 'onverdeeld naar de openbare school' zou gaan. In deze opstelling verbond het verlangen om vast te houden aan een gezamenlijke Nederlandse en (protestants-)christelijke identiteit zich met de onder sociaaldemocraten dominante overtuiging dat één, voor iedereen gelijk nationaal onderwijssysteem de beste manier was om de ontwikkeling en de emancipatie van arbeiderskinderen te bevorderen.

De gedachte dat bij nationale eenheid 'eigenlijk' een nationaal onderwijssysteem hoort, kreeg groot intellectueel prestige dankzij het invloedrijke boek van de politicoloog Arend Lijphart dat in 1968 verscheen onder de titel *Verzuiling, pacificatie en kentering*.[9] Lijphart presenteerde de verzuiling als uitdrukking van het gerechtvaardigde emancipatiestreven van katholieken, gereformeerden en socialisten, maar argumenteerde dat op het moment van schrijven in de tweede helft van de jaren 1960 hun achterstand vrijwel was weggewerkt. Ze waren volop vertegenwoordigd in het openbaar bestuur en in de top van het bedrijfsleven, en daarmee was hun emancipatie in grote lijnen voltooid. De zuilen konden daarom ontmanteld worden. Mede onder invloed van Lijpharts boek werd dit de dominante opvatting. Onderwijs op religieuze grondslag verscheen zo als per definitie een overblijfsel uit een voorbije tijd. Het was nu zaak de eigenwettelijkheid van het onderwijssysteem centraal te stellen en zich van daaruit in te zetten voor het wegwerken van leerachterstanden bij kansarme groepen en – later – van kinderen van migranten, en het opbouwen van sociale samenhang. De verkaveling van het onderwijs zou meer en meer worden waargenomen als een rem hierop.

9 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: De Bussy 1968.

Tot op de dag van vandaag wordt ervoor gepleit de vrijheid van onderwijs in te perken om de maatschappelijke segregatie tegen te gaan. Er bestaat echter geen empirisch bewijs dat scholen op levensbeschouwelijke grondslag significant zouden bijdragen aan kansenongelijkheid of opsluiting van leerlingen in een beperkt sociaal milieu. Onderzoek wijst eerder in tegengestelde richting.[10] Blijkbaar echter is het bestaan van het bijzonder onderwijs voor sommigen op zich al een symbool van segregatie, die in een tijd waarin velen zich zorgen maken over de integratie van mensen met een migratieachtergrond, ongewenst wordt gevonden.

Spanning tussen particulier en algemeen belang

Een ander beeld over onderwijsvrijheid is bepalend voor de formulering van het grondwetsartikel zelf. De grondwet creëert wat de Onderwijsraad een 'geregelde ruimte' heeft genoemd, waarbinnen scholen en schoolbesturen autonomie toekomt binnen door de overheid gestelde kaders.[11] De Onderwijsraad spreekt hierover in termen van een precair evenwicht:

> "Aan de ene kant van de balans staat de zorg voor het onderwijs vanwege het publieke belang ervan. Aan de andere kant staat ruimte voor particulier initiatief binnen het publiek bekostigde bestel, vanuit het verlangen van burgers om zelf onderwijs te organiseren en om in het onderwijs een eigen visie op mens, maatschappij én goed onderwijs tot uiting te brengen. In juridische zin gaat het bij artikel 23 deels om een sociaal grondrecht – dat overheidsoptreden vraagt – en deels om een klassiek vrijheidsrecht – dat juist vraagt om overheidsonthouding."

10 Zie W. Boterman & I. de Wolf, 'Woonsegregatie bepaalt in grote mate schoolsegregatie', *Economisch-Statistische Berichten* 2018/103, afl. 4768, p. 536-539. Toch legde toenmalig partijleider Lodewijk Asscher van de Partij van de Arbeid in november 2020 een rechtstreeks verband tussen de mogelijkheid voor denominationele scholen om leerlingen te selecteren en maatschappelijke segregatie. Hij pleitte voor de inperking van de vrijheid van onderwijs door het opleggen van een acceptatieplicht. Overigens bepleitte toenmalig partijleider Mariëtte Hamer dit al op dezelfde gronden in 2010. De segregatie wordt wel versterkt door algemeen bijzondere scholen die vaak op een onderwijsconcept gebaseerd zijn en bovengemiddeld leerlingen aantrekken uit gezinnen met hoger opgeleide ouders.

11 Onderwijsraad, *Geregelde ruimte*, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

Vanuit bestuurskundig perspectief is dit een adequate beschrijving. Maar zij is niet neutraal. De beschrijving gaat ervan uit dat particulier initiatief en publiek belang tegenover elkaar staan en in balans moeten worden gehouden. Het particuliere belang, dat doorgaans het handelen van mensen bepaalt, moet worden ingeperkt ten gunste van een door de overheid bewaakt gemeenschappelijk belang.

Deze visie, waarin het particulier belang voor de dynamiek zorgt en de staat toeziet op de rechtvaardigheid, gaat uiteindelijk terug op de rechtsfilosofie van Hegel (1770-1831) en ligt ten grondslag aan de neo-republikeinse visie op burgerschap. Mensen geven het leven vorm op basis van hun particuliere belang en met behulp van hun beperkte blik, maar als burgers behoren zij zich te onderwerpen aan en in te zetten voor het gemeenschappelijk belang op basis van de overtuiging dat aan iedereen evenveel recht moet worden gedaan. De verplichtingen die dit impliceert, worden vastgelegd in de wet, maar de bereidheid om aan deze verplichting te voldoen worden verondersteld. In deze opvatting komt die bereidheid voort uit het gevoel van onderlinge verbondenheid.

De Tilburgse rechtsfilosoof Willem Witteveen (1952-2014) heeft erop gewezen dat in dit neo-republikeinse model het algemeen belang functioneert als een noodzakelijk lege fictie. Het algemeen belang is een fictie, volgens Witteveen, omdat het er niet zonder meer is en er soms zelf nadrukkelijk niet is. Soms zijn belangen tegenstrijdig en is er geen overkoepelend algemeen belang te vinden. De fictie dat dit gemeenschappelijk belang er wel is, is noodzakelijk om het zoeken ernaar in stand te houden en te blijven vertrouwen op de onderlinge verbondenheid. De fictie moet echter tegelijkertijd leeg zijn, omdat iedereen er zijn eigen visie op het algemeen belang in moet kunnen projecteren. Wie aan het zoeken naar het algemeen belang kan bijdragen en hoe, dat wordt bepaald door de wetgeving en de overheid. Zij moeten de strijd om het algemeen belang reguleren en suggereren dat het te vinden is. Zij moeten voortdurend oproepen erin te investeren en tegelijkertijd voorkomen dat het inhoudelijk al te zeer wordt ingevuld.[12]

Markt en marktmeester

Dat dit huzarenstukje op een flink aantal maatschappelijke deelgebieden in Nederland een tijdlang opmerkelijk goed slaagde, kwam

12 W. Witteveen, *De denkbeeldige staat. Voorstellingen van democratische vernieuwing*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2000, p. 77-100.

mede doordat Nederland een land van minderheden was. Geen enkele groep vertegenwoordigde het algemeen belang en daarom moest ruimte worden gelaten aan het streven en de opvattingen van anderen. Bijvoorbeeld het streven om zeggenschap te hebben over het onderwijs en opvattingen wat en waartoe kinderen onderwezen dienen te worden. Vanaf de jaren 1970 deed in Nederland steeds meer het idee opgeld dat er een gemeenschappelijke identiteit zou bestaan. Hierdoor verdween het zicht op het fictionele karakter van het algemeen belang en groeide de neiging uit te gaan van de op een bepaald moment dominante visie erop, en degenen die zich daarin niet herkennen te beschouwen als (nog) niet echt deel van de samenleving.

De vorm die de grondwet hanteert om de vrijheid van onderwijs te reguleren, is die van een markt. Er zijn verschillende aanbieders actief en mits de kwaliteit die zij bieden voldoende is gewaarborgd, mogen zij zich op het onderwijsterrein vrij bewegen en klanten werven. Deze markt is wat de Onderwijsraad een 'geregelde ruimte' noemt, waarbij de overheid functioneert als de marktmeester die het kwaliteitsniveau handhaaft.

Nu was een dergelijke marktsituatie er feitelijk lange tijd helemaal niet. In de hoogtijdagen van de verzuiling, in een situatie waarin aanhangers van religies en levensbeschouwingen zich gedroegen als stabiele gemeenschappen, kozen de meeste ouders niet zelfstandig voor een school. Het gold in hoge mate als vanzelfsprekend dat kinderen op basis van de levensovertuiging van hun ouders naar de roomskatholieke, de protestants-christelijke of de openbare school gingen. Maar doordat het onderwijs werd verbeeld als een markt, konden ook liberalen instemmen van de vrijheid van onderwijs. Aansluitend bij de liberale visie op de economie meenden zij dat de vrije concurrentie van scholen de kwaliteit van het onderwijs bevorderde.

Opmerkelijk genoeg raakte de ordening van de vrijheid van onderwijs volgens het marktmodel in de problemen toen er werkelijk een marktsituatie ontstond. Door de ontzuiling was er vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw steeds minder sprake van religieuze en levensbeschouwelijke volksdelen. Nederlanders werden ook op onderwijsgebied vrij kiezende consumenten op zoek naar de beste school voor hun kinderen. Dit maakte scholen in toenemende mate tot concurrenten. Dit leidde er echter niet toe dat zij duidelijke, sterk onderscheidende

beelden op goed onderwijs gingen ontwikkelen en uitdragen. Zij pasten zich aan de steeds meritocratischer wordende samenleving aan die ouders en leerlingen stimuleerde zo veel mogelijk kennis, vaardigheden en vooral diploma's te verwerven en aldus te reiken naar een zo hoog mogelijke plaats op de maatschappelijke ladder. Scholen probeerden te laten zien dat zij dit goed en efficiënt faciliteerde, in een sfeer die voor leerlingen prettig en ondersteunend was.

Verdienvermogen en burgerschap

Zo werd in het onderwijs steeds minder gezocht naar het gemeenschappelijke belang, dat hier de gestalte heeft van goed onderwijs. Niet dat het onderwijs zich er niet op zou toeleggen goed te zijn, maar het onderwijs zocht niet langer naar wat dit betekende. Het onderwijs ging ervan uit dat deze vraag beantwoord was en probeerde aan te sluiten bij wat maatschappelijk als goed onderwijs gold en wat door ouders en kinderen werd gevraagd. Op basis van hun verwachtingen en wensen kozen zij immers een school. Zo kon in de publieke discussie een technocratische visie op onderwijs dominant worden die eerdere generaties verbijsterd zou hebben.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelde in 2013 goed onderwijs gelijk aan onderwijs dat komende generaties zodanig toerust dat het verdienvermogen van Nederland op peil blijft en liefst nog wordt versterkt. Onderwijs dient ervoor te zorgen dat leerlingen de kennis en vaardigheden verwerven die voor de toekomst van de Nederlandse economie nodig zijn.[13] Het algemeen belang werd hiermee in feite gelijkgesteld aan een bloeiende economie en onderwijs werd gezien in dienst daarvan. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat vanuit deze opvatting door leraren wordt lesgegeven, door schoolbesturen bestuurd wordt, door de inspectie toezicht wordt gehouden en door ouders en leerlingen al dan niet voor een school wordt gekozen. Maar voor andere bekommernissen is in de publieke ruimte nauwelijks nog taal beschikbaar. In het rapport dat in 2017 de dialoog over het onderwijscurriculum met het oog op de toekomst afsloot onder de titel *Ons onderwijs2032*, lag dan ook alle nadruk op eisen die de economische

13 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

en technologische ontwikkelingen aan de kennis, vaardigheden en de ontwikkeling van de leerlingen stelden.[14]

Daarnaast was er een groeiend gevoelen dat de samenleving versplinterde en uit elkaar dreigde te vallen. In reactie hierop werd het bevorderen van de maatschappelijke samenhang een belangrijke opdracht voor het onderwijs. Deze samenhang werd, in reactie op de groei van het deel van de bevolking met een andere dan Nederlandse achtergrond, gezocht in de versterking van een gemeenschappelijke cultuur. Deze moest worden overgedragen in de vorm van een normatieve visie op burgerschap en op de samenleving waarin men geacht werd burger te worden. Daarbij werd wat scholen zelf aan visie inbrachten vrijwel vanzelf als problematisch gezien, zeker wanneer dit afweek van de maatschappelijke consensus. Het gevolg was dat steeds onduidelijker werd hoe een balans er zou kunnen uitzien tussen "de zorg voor het onderwijs vanwege het publieke belang ervan" en de noodzakelijke "ruimte voor particulier initiatief (...) vanuit het verlangen van burgers om zelf onderwijs te organiseren en om in het onderwijs een eigen visie op mens, maatschappij én goed onderwijs tot uiting te brengen", zoals de Onderwijsraad de opgave van artikel 23 omschrijft.

Het is zelfs de vraag of een dergelijk evenwicht nog wel als wenselijk wordt gezien. De stemmen die verdedigen dat de zorg van de overheid vanwege het publieke belang van onderwijs altijd voorgaat op de ruimte voor particulier initiatief, lijken in aantal en kracht toe te nemen. Maar het tweede lid van artikel 23 van de Nederlandse Grondwet wordt betekenisloos als "Het geven van onderwijs is vrij" al te zeer wordt ingeperkt door wat er direct op volgt: "behoudens het toezicht van de overheid".

Naar een heruitvinding van de onderwijsvrijheid

Maar is dit eigenlijk wel een probleem? Wat is de betekenis van een vrijheid van onderwijs waar niemand de verantwoordelijke en publieke drager van wil zijn? Het principiële belang van de onderwijsvrijheid is dat het een bres slaat in de pogingen van de overheid om via het onderwijs de toekomst vorm te geven als voortzetting van het

14 Platform Onderwijs2032, *Ons onderwijs2032. Eindadvies,* Den Haag 2016, www.curriculum.nu/wp-content/uploads/2018/05/Ons-Onderwijs2032-Eindadvies-januari-2016.pdf.

heden, zo betoogde ik aan de hand van Dworkin. Dit krijgt in de huidige omstandigheden een nadere toespitsing.

De massieve dominantie van een meritocratische visie op de samenleving en het individuele leven, die de vrijheid van onderwijs vrijwel heeft gereduceerd tot nog slechts een formeel recht, staat sterk onder druk. De gelijkstelling van de betekenis van een mensenleven aan maatschappelijk succes en economische productiviteit, heeft ertoe geleid dat veel mensen het gevoel hebben achter te blijven en hun eigenwaarde te verliezen. Anderen ontdekken bovendien vroeg of laat, door schade en schande, dat al hun inspanningen en vermeende successen niet vanzelf leiden tot een leven dat ook als betekenisvol ervaren wordt.[15] De samenleving dreigt op deze manier de verbinding te verliezen met wat haar draaiend houdt: de inzet en toewijding van mensen. Degenen die taken verrichten die essentieel zijn voor het maatschappelijk leven – zorg, schoonmaak, onderhoud, transport – en die tijdens de coronapandemie kort in beeld kwamen als beoefenaars van 'essentiële beroepen', vervreemden van de samenleving en voelen zich niet gezien en niet gewaardeerd.[16] Dit schreeuwt bijna om onderwijs dat wordt vormgegeven vanuit de overtuiging dat ieder mens waarde heeft en van betekenis is voor de toekomst. Onderwijs dat leerlingen de vrijheid biedt deze betekenis te ontdekken. Onderwijs dat hierop gericht is, levert een belangrijke bijdrage aan de toekomstige maatschappelijke integratie en sociale samenhang.

Hierbij gaat het werkelijk om een vitalisering van de onderwijsvrijheid. Want – en daarmee kom ik aan het derde beeld van de vrijheid van onderwijs – de voorvechters van de onderwijsvrijheid in de negentiende en de vroege twintigste eeuw waren niet gericht op het consolideren van de segregatie tussen bevolkingsgroepen, zoals tegenwoordig vaak wordt gedacht. Hun verzet tegen de eenzijdige overheidsinvloed op het onderwijs kwam niet voort uit de wens zoveel als mogelijk de eigen bevolkingsgroep in stand te houden door nieuwe

15 K. Vuyk, *Oude en nieuwe ongelijkheid. Over het failliet van het verheffingsideaal,* Utrecht: Klement 2017; M. Sandel, *The Tyranny of Merit. What's Become of the Common Good?* New York: Farrar, Straus & Giroux 2020. (In het Nederlands verschenen onder de titel: *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie,* Utrecht: Ten Have 2020).

16 K. Vuyk, *De feilbare mens. Waarom ongelijkheid zo slecht nog niet is,* Utrecht: Ten Have 2019.

generaties te socialiseren in de subcultuur ervan. Dit was wel mede het effect. De inzet voor de vrijheid om onderwijs te kunnen geven op eigen grondslag, was echter de overtuiging dat dit de beste manier was om bij te dragen aan de opbouw van Nederland. Beter opgeleide katholieken zouden bijvoorbeeld de katholieke invloed op de samenleving vergroten en de katholieke inbreng in het bedrijfsleven en het openbaar bestuur versterken. Indien katholieken zich tijdens hun opleiding de katholieke visie op de samenleving eigen hadden gemaakt, zou dit Nederland tot een katholieker land maken en dat zou goed zijn voor Nederland, was de overtuiging. Een vergelijkbare overtuiging was er bij gereformeerden en socialisten.

De vrijheid van onderwijs kreeg in de Nederlandse grondwet dus wel de vórm van een klassiek vrijwaringsrecht: de invloed van de overheid op het onderwijs werd ingeperkt. Maar deze vrijheid van overheidsbemoeienis stond in dienst van een vrijheid voor goed onderwijs, gericht op een goede samenleving. Zowel de neocalvinistische visie van Abraham Kuijper als de grondbeginselen van de Katholieke Sociale Leer, geformuleerd door paus Leo XIII in de encycliek *Rerum novarum*, boden daarvoor de onderbouwing. Met de nodige accentverschillen – die overigens niet zonder belang zijn – zagen beide denkstelsels niet de staat als de oorsprong van recht en wet, van maatschappelijke samenhang en sociale verantwoordelijkheid. Deze komen volgens deze stelsels van onderaf. Het leven in lokale gemeenschappen kweekt verantwoordelijkheid voor en toewijding aan de gemeenschap. In dienst van deze gemeenschap blijkt afstemming en samenwerking met andere gemeenschappen nodig en ook daarvoor zetten mensen zich vervolgens in.

Naar neo-republikeinse opvatting moet zo veel mogelijk worden afgezien van de betrokkenheid bij de eigen gemeenschap om het algemeen belang te dienen, zoals ik eerder aangaf. Maar naar neo-calvinistische en katholiek-sociale overtuiging is de geleefde en door het leven tot stand gekomen verbondenheid de grondslag van de inzet voor het gemeenschappelijk goede.[17]

17 Zie E. Borgman, *Overlopen naar de barbaren. Het publieke belang van religie en christendom,* Kampen: Klement 2011; E. Borgman, *Leven van wat komt. Een katholiek uitzicht op de samenleving,* Utrecht: Meinema 2017.

Belang van de vrijheid uit beeld

In de hoogtijdagen van de verzuiling was dit meer dan een overtuiging. Politieke partijen rekruteerden hun voorlieden uit lokale en landelijke bestuurders van verwante maatschappelijke organisaties. De kweekscholen voor onderwijzers functioneerden als de universiteit van de arbeidersklasse en voerden hun leerlingen op basis van het eigen levensbeschouwelijke perspectief in wetenschap en cultuur in. De scholen waar de kwekelingen vervolgens als onderwijzers terecht kwamen vormden hun leerlingen niet alleen tot goede en zelfbewuste burgers, maar probeerden ze op te voeden tot mensen die op het niveau waarop zij terecht zouden komen, de samenleving actief mee zouden opbouwen. Zij volstonden er niet mee om te doen wat moest, maar spanden zich in te doen wat zij geloofden dat van belang was met het oog op wat zij beschouwden als een goede samenleving. Uit deze inspanningen, en uit de botsing met de achterliggende opvattingen en visies, ontstond de Nederlandse samenleving en de Nederlandse cultuur zoals wij die nu kennen.

Tijdens dit ontstaansproces raakte langzaam het belang uit beeld van de vrijheid die er essentieel voor was. Vanuit de eigen bevolkingsgroep was in hoge mate bijgedragen aan de actuele stand van zaken. Dit versterkte het gevoel dat de verdeeldheid voorbij moest zijn en dat het tijd was om voortaan gezamenlijk op te trekken. Op basis van de in eigen kring verworven kennis en aangeleerde vaardigheden kon een aanmerkelijke groep ook goed uit de voeten binnen de maatschappelijke structuren en bekleedde daarin belangrijke posities.[18] Vanaf de tweede helft van de jaren zestig herkenden velen binnen de zuilen in de taal van de opkomende verzorgingsstaat de inzet van de eigen traditie, maar nu verwoord in moderne en ook voor anderen verstaanbare termen. Dit luidde een verandering in die aanvankelijk vrijwel onzichtbaar was, maar uiteindelijk fundamenteel zou blijken.

Er ontstond in Nederland een breed gedragen, sterk ethisch ideaal van een vrije en democratische samenleving, waarin iedereen van de moderne verworvenheden zou kunnen profiteren. Met het oog daarop moesten niet alleen de materiële, maar ook de sociale barrières worden weggenomen die voorkwamen dat welvaart, welzijn en geluk door

18 Vgl. J. Roes, *In de kerk geboren. Het Nederlands katholicisme in anderhalve eeuw van herleving naar overleving*, Nijmegen: Valkhof 1994.

iedereen gedeeld kon worden.[19] De grote kerken herstructureerden hun gelovige visie zodanig dat dit ideaal erdoor werd ondersteund en de onderliggende waarden in oecumenische eendrachtigheid werden uitgedragen.[20] Ook scholen gingen zichzelf zien in dienst van deze vrije, welvarende en egalitaire samenleving in opbouw. De centrale discussies in het onderwijs gingen over de manier waarop de bijdrage aan dit ideaal het beste vorm kon krijgen, niet over het ideaal zelf.[21]

Gericht op motivatie en bezieling

Vanaf het einde van de jaren 1980 raakte de verzorgingsstaat, die zowel de drager als de uitdrukking was van het gedeelde maatschappelijke ideaal, in verval. Vanuit de overheid werd steeds sterker de nadruk gelegd op economische vooruitgang, op doelmatige besteding van overheidsgeld en op kwaliteitscontrole en -verbetering in de organisaties die door haar werden betaald. Het zogeheten *new public management* liet ook in het onderwijs zijn sporen na.[22]

De creatieve reacties op deze situatie kwamen niet uit de kerken, noch uit het bijzonder onderwijs. De discussie over burgerschap en integratie werd allereerst politiek gevoerd en de scholen werden vervolgens ingezet als plaatsen waar jonge mensen de waarden en normen van hedendaags democratisch burgerschap moest worden aangeleerd. Bijzondere scholen streden er met een beroep op de grondwet voor om enige zeggenschap te behouden over de inhoud van dit burgerschapsonderwijs, maar kregen steeds sterker het gevoel een achterhoedegevecht te leveren. Daarnaast werd de discussie over goed onderwijs binnen het bijzonder onderwijs vooral gevoerd in de vorm van bezinning op de identiteit en de samenhang van de school als organisatie. Voor welk onderwijs willen wij als school staan, welke waarden stellen wij centraal en hoe dragen wij die uit? Daarbij bleef het bijzonder onderwijs vrijwel altijd ruim binnen de kaders van de wet- en

19 J. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig,* Amsterdam: Boom 1997.

20 M. van den Bos, *Verlangen naar vernieuwing. Nederlands katholicisme 1953-2003,* Amsterdam: Wereldvenster 2012.

21 Mellink 2014.

22 Zie C. Pollitt & G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity* (4th Edition), Oxford: Oxford University Press 2017, p. 300-317.

regelgeving, maar ook van de gegroeide verhouding tussen overheid, inspectie, publieke opinie en verwachtingen van ouders.

Een eigen, publiek uitgedragen visie op maatschappelijke kwesties en de rol van het onderwijs bij de aanpak ervan kwam de laatste decennia niet voort uit het onderwijs of nauw met het onderwijs verbonden organisaties. De discussies over het onderwijs werden politiek en bestuurlijk gevoerd, waarna de resultaten ervan als beleid werd geïmplementeerd. Het onderwijsveld zag de maatregelen ook als oekazes waaraan het te gehoorzamen had. Dit leidde niet tot daadkracht of zelfs maar een verlangen ernaar, maar tot het gevoel structureel ondergewaardeerd en overvraagd te worden. Men verlangde voor alles naar rust, meer waardering en een betere beloning.

Inmiddels is het in de publieke ruimte vrijwel stil geworden rond de fundamentele vragen rond goed onderwijs. Vanwege de wijze waarop de onderwijsvrijheid in de grondwet is geformuleerd, heeft de overheid er belang bij de eigen inbreng niet te baseren op een inhoudelijke visie, maar te presenteren als gericht op het handhaven of verbeteren van de onderwijskwaliteit. Het onderwijsveld zelf heeft op grond van ruime ervaring inmiddels geconcludeerd dat noch de overheid, noch de publieke opinie, noch de ouders zitten te wachten op een inhoudelijke, levensbeschouwelijk geladen visie op goed onderwijs. Men beperkt zich daarom doorgaans tot dat wat in eigen kring motiverend en bezielend wordt geacht. Het feit dat het verlies aan bezieling en motivatie mede lijkt voort te komen uit het ontbreken van een ideaal om zich met hart en ziel voor in te zetten, wordt zo dus niet geadresseerd.

Vrijheid van onderwijs 2.0

Op 17 februari 2021 kondigden de ministers van en voor onderwijs, Ingrid van Engelshoven en Arie Slob, een Nationaal Programma Onderwijs af. Het plan is gericht op herstel van de achterstand die leerlingen door de coronamaatregelen hebben opgelopen, ook op sociaal-emotioneel gebied, en op wat genoemd wordt het verder ontwikkelen van het onderwijs. Er is 8,5 miljard beschikbaar gesteld en scholen mogen in hoge mate zelf uitmaken waar zij het geld aan willen uitgeven: basisscholen ontvangen gemiddeld honderdtachtigduizend euro per jaar, middelbare scholen ongeveer 1,3 miljoen.

De website van de Rijksoverheid suggereert het geld bijvoorbeeld uit te geven aan "bewezen effectieve maatregelen zoals gerichte bijles in kleine groepjes of samenwerking met bibliotheken op het gebied van lezen". Er wordt bovendien volgens de tekst "opnieuw geïnvesteerd in meer vakleerkrachten, onderwijsassistenten en ander onderwijsondersteunend personeel om de werkdruk van leraren te verlichten". Middelbare scholen wordt aangeraden "de extra middelen in te zetten voor brede brugklassen", zodat er meer tijd is om te kijken in welke vorm van vervolgonderwijs de leerlingen het beste tot hun recht komen. Het onderwijs wordt gevraagd "komende zomerperiode hulp en gratis bijles te geven voor leerlingen die dat willen en nodig hebben". Met andere woorden, er wordt wel gesproken over het verder ontwikkelen van het onderwijs, maar de focus ligt op het herstellen van opgelopen achterstanden. Slob zegt het met zoveel woorden: "Met dit Nationaal Programma doen we er alles aan om de jongste generaties in ons land dezelfde kansen te bieden als de generaties die zonder pandemie naar school gingen."[23]

Op 19 februari, twee dagen na de aankondiging van de ministers, schreef de zeventienjarige Elze van Houtum, leerlinge van het Amsterdams Lyceum, in een ingezonden brief in *de Volkskrant* dat het allemaal veel te eenzijdig gedacht was: "Corona geeft ons niet een leerachterstand, het geeft ons een leefachterstand", stelde zij. "We zijn niet oké. Ook niet als onze cijfers dat wel zijn."[24] Van Houtum meende dat de voorgestelde maatregelen alleen maar de stress van leerlingen verder zouden opvoeren. Bovendien was er volgens haar sowieso al veel mis met de wijze waarop het niveau van leerlingen getoetst wordt en dat bleef buiten beeld:

> "Ik moet mij voorbereiden en geld betalen om training te krijgen voor een eindexamen waarvan elke Nederlands docent geen vraag kan beantwoorden zonder het antwoordmodel te raadplegen. (...) Ik moet uren studeren zodat ik de trucjes en examen *hacks* uit m'n hoofd kan leren."

23 '8,5 Miljard euro voor Nationaal Programma Onderwijs', www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/02/17/85-miljard-euro-voor-nationaal-programma-onderwijs

24 E. van Houtum, 'Leerachterstand? Nee, we hebben een leefachterstand' (Brief van de dag), *de Volkskrant*, 19 februari 2021, www.volkskrant.nl/columns-opinie/leerachterstand-nee-we-hebben-een-leefachterstand~bcbaa32f/.

Voor de internetkrant *De Correspondent* schreef Johannes Visser een reactie op Van Houtums hartenkreet onder de titel: 'School gaat niet om prestaties. School gaat om relaties'. Hij legde uit:

> "School leert leerlingen de leugen dat je moet presteren om gelukkig te kunnen zijn. In deze crisis wordt duidelijk waar school voor leerlingen altijd al toe diende: een vriend die naar je luistert, een potje voetbal tegen leerlingen uit andere klassen, kaarten tijdens de les, een beetje dollen met je docent – relaties."[25]

School zou niet om prestaties moeten draaien, stelde Visser terecht. Toch schiet hij ook door. Hij suggereerde dat de school draait om relaties *in plaats van* om onderwijs. Maar als het goed is, draait de school om relaties en *in dat kader* om onderwijs, en omgekeerd. Dankzij relaties leer je op school wat je moet weten, wat je moet kunnen en wie je wilt worden teneinde je te ontwikkelen tot medebouwer aan de samenleving van de toekomst. Via relaties word je bouwer en behoeder van relaties. Elze van Houtum suggereerde dat om te weten of onderwijs goed is, we opnieuw vanuit dit uitgangspunt moeten kijken. Naar het onderwijs en naar de samenleving.

Zorg van de regering voor de vrijheid van onderwijs

Het is te hopen dat het onderwijsveld zich door dit soort geluiden aangesproken voelt, uit zijn schulp kruipt en zich bevrijdt. Dat het komt tot het expliciet formuleren van de ideeën die in scholen al langer leven, maar die niet of slechts in kleine kring gedeeld worden omdat men ervan uitgaat dat zij binnen de grenzen van de bestaande regelgeving toch niet tot bloei kunnen komen. Van de ideeën van ouders over wat zij zien dat hun kinderen nodig hebben en te kort komen, over wat zij hopen dat de school hun kan geven en bij hen kan wekken. Van ideeën van leraren over hoe de relatie met leerlingen levend te houden, juist nu die in coronatijd zo essentieel blijkt. Van ideeën van schoolleiders over hoe zij hun school beschouwen als een gemeenschap in voortdurende opbouw, ten dienste van een samenleving in voortdurende opbouw, en welke plaats leren weten, leren kunnen en

25 J. Visser, 'School gaat niet om prestaties. School gaat om relaties', *De Correspondent*, www.decorrespondent.nl/12149/school-gaat-niet-om-prestaties-school-gaat-om-relaties/2668766018996-14192b33.

leren verlangen daarbij heeft. Van ideeën van schoolbesturen over hoe zij wat in hun scholen leeft verbinden met de situatie, de zich aandienende behoeften en de verhoopte toekomst in hun regio, en in de maatschappelijke sectoren waarop hun onderwijs zich in het bijzonder richt. Van ideeën van landelijke organisaties in het onderwijs over hoe wat hierbij geformuleerd wordt samenhangt met de onderwijskundige ideeën, pedagogische visies en levensbeschouwelijke opvattingen waarvoor zij staan. En van ideeën van de overheid over hoe een onderwijsveld, dat van creatieve ideeën en innovatieve praktijken bruist, te stimuleren en te bevorderen dat deze ideeën de ruimte krijgen om zich verder te ontwikkelen. Kortom, het valt te hopen dat de vrijheid van onderwijs haar vitaliteit laat zien.

Juist door de coronapandemie wordt zichtbaar dat lid 1 en lid 2 van artikel 23 van de grondwet niet dwingen tot het zoeken naar een altijd precair evenwicht tussen overheidssturing en onderwijsvrijheid. De overheid heeft niets te sturen als het onderwijs niet vrij is. In een democratische samenleving staat de regering uiteindelijk ten dienste van de toekomst die de bevolking van een land al doende en met vallen en opstaan vormgeeft. De regering is daarom aangewezen op een divers en creatief onderwijsveld dat in staat is waar te nemen wat zich aandient, daarop vrij kan inspelen en dat ook doet. Anders gezegd, de zorg voor de vrijheid van onderwijs zou gezien moeten worden als onderdeel van de aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs. Deze vrijheid is nodig om steeds opnieuw te ontdekken wat goed onderwijs is. Dit kan alleen ontdekt worden in een samenspel tussen belangrijke kwesties die zich in het onderwijs aandienen en een mens-, wereld-, en levensbeschouwelijk geladen overtuiging met betrekking tot de waarden waaraan wij geloven met het oog op goed leven gebonden te zijn.

Een ondernemende marktmeester

Daarbij zou de overheid de hand in eigen boezem moeten steken. Vrijheid ontstaat niet wanneer er alleen ruimte voor wordt gelaten. Dat geldt des te meer wanneer die vrijheid langere tijd onder druk heeft gestaan en betrokkenen het gevoel hebben gekregen dat er met argusogen wordt gekeken wanneer zij van hun vrijheid gebruikmaken. Die argusogen zijn geïnterioriseerd. In het onderwijs is men gaan geloven dat het om andere dingen gaat dan om het opbouwen

van een samenleving waarin het goed leven is. Dat het zou gaan om leeropbrengsten, het diplomarendement en de bijdrage aan de economie. Dat is mede het effect van het optreden van de overheid. Als de zorg voor de vrijheid van onderwijs deel uitmaakt van de aanhoudende zorg van de regering voor het onderwijs, dan dienen de overheidsmaatregelen erop gericht te zijn het onderwijs opnieuw vrij te maken. Vrijheid leeft vanuit het verlangen tot handelen, omdat er iets op het spel staat en er iets gevraagd wordt. Het is duidelijk dat er in en met betrekking tot het onderwijs iets op het spel staat. Maar het onderwijs moet zich weer gevraagd en uitgedaagd voelen, en dat is nu niet het geval. Vervolgens moet het onderwijsveld natuurlijk ook wel in beweging komen.

Eerder in deze bijdrage heb ik, in aansluiting bij artikel 23 van de grondwet, de wijze waarop de overheid het onderwijsveld reguleert vergeleken met het werk van een marktmeester. De marktmeester bepaalt wie op welke voorwaarden wordt toegelaten, reguleert de onderlinge verhoudingen en beïnvloedt daarmee het gedrag. De markt wordt vormgegeven met als uitgangspunt dat het in het onderwijs gaat om het verwerven van maatschappelijk nuttige vaardigheden en economisch waardevolle kennis. Die markt verbiedt het publieke spreken over mens-, wereld- en levensbeschouwelijk geladen ideeën over goed leven en de voorbereiding daartoe in het onderwijs niet, maar ontmoedigt dit spreken wel. Dat spreken gaat dan immers over de vormgeving van de markt, niet over wat nodig is om op die markt goed te functioneren. Terwijl dat toch als eerste nodig is.

Maar over markt kan ook anders worden gedacht. De Italiaans-Amerikaanse econome Mariana Mazzucato heeft het afgelopen decennium indringend gepubliceerd over het belang en de mogelijkheid van overheden om markten niet alleen in stand te houden, maar ze te creëren en vorm te geven. In *The Entrepreneurial State* slaagde zij erin de neoliberale opvatting dat de overheid het geld uitgeeft dat in de private sector verdiend wordt, radicaal om te draaien. Mazzucato liet in een aantal casestudies zien hoe de overheid nieuwe markten creëert door grote investeringen te doen. Vervolgens worden private ondernemingen op die markten actief en verdienen eraan. Op basis van deze analyse ontwikkelde Mazzucato een visie op het creeren van een vitale markt die bijdraagt aan de noodzakelijke groene

industriële revolutie.[26] Vijf jaar later toonde Mazzucato in *The Value of Everything* aan hoe de financiële sector niet bijdraagt aan het creëren van een vitale markt, maar deze ondermijnt. De sector richt zich niet op waarde-creatie, maar op waarde-extractie. De vigerende wetgeving en het vigerende beleid bevorderen dit volgens haar door financiële opbrengsten gelijk te stellen aan maatschappelijke waarde.[27] *The Value of Everything* eindigde met een pleidooi voor een publiek debat over wat van waarde is met het oog op de toekomst waarop wij hopen, om hierop onze economische analyses en ons economisch beleid te richten. Dit duidt zij aan als 'economie van de hoop'.[28]

Als we Mazzucato's werk in verband brengen met het onderwijs, maakt zij ten eerste duidelijk dat het in het onderwijs niet zonder meer kan gaan om het in stand houden en vergroten van het verdienvermogen. Het gaat om het inrichten van een economie die zich richt op wat wij waardevol achten met het oog op de toekomst waarop wij hopen, en op voortgaande reflectie op en deliberatie over deze vraag. In dit perspectief zou het onderwijs moeten staan. Mazzucato maakt ten tweede duidelijk dat wij markten niet aan zichzelf hoeven over te laten, maar dat ze door de overheid vorm gegeven kunnen worden als bijdrage aan wat wij willen en hopen. Dat geldt ook voor de markt van het onderwijs. De regering kan er zich er vanuit haar zorg voor wat daar moet gebeuren op richten deze markt vorm te geven op wat Mazzucato noemt 'ondernemende wijze': gericht op het stimuleren van wat in het onderwijs van belang is.

Vrijheid van onderwijs ten dienste van onderwijs dat vrij maakt

In *Mission Economy,* haar meest recente boek, pleit Mazzucato ervoor de economie te beschouwen als een manier om het maatschappelijk leven van de toekomst vorm te geven. Datgene wat in de economie doorgaans als uitgangspunt wordt genomen, zoals het bestaan van markten en van producenten en consumenten, de waarde van

26 M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths,* London: Penguin Books 2018 (2013); voor haar visie op het faciliteren van een groene revolutie, zie p. 121-177. Mariana Mazzucato doceert aan het University College London en is daar directeur van het Institute for Innovation and Public Purpose.

27 M. Mazzucato, *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy,* London: Penguin Books 2019 (2018).

28 Mazzucato 2018, p. 270-280.

goederen en de bereidheid om kapitaal of arbeid te investeren, zijn in haar visie resultaten van maatschappelijke keuzes en daarop gebaseerd economisch beleid. Maar zij begrenzen dan vervolgens wel wat mogelijk is. De Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals) van de Verenigde Naties vatten voor Mazzucato de vragen samen waar we met het oog op de toekomst voor staan. Om deze doelen te bereiken, is het volgens haar nodig de markt zo in te richten dat deze de samenwerking bevordert, het vermogen om te overleggen en activiteiten te coördineren vergroot en de participatie verbreedt en versterkt. In *Mission Economy* toont Mazzucato aan de hand van het Apollo-project dat het stellen van een globaal en breed gedragen doel ongekende creativiteit kan losmaken. Dit project, dat erop uitliep dat op 21 juli 1969 de Amerikaanse astronaut Neal Armstrong (1930-2012) als eerste mens voet op de maan zette, leidde op allerlei manieren tot nieuwe producten die op hun beurt zorgden voor een groei van de welvaart.[29]

De eerste vraag van economen moet daarom volgens Mazzucato niet zijn wat mogelijk is, maar wat met het oog op het publiek belang in de toekomst echt wenselijk is. Op basis daarvan wordt vervolgens ieders inzet en inventiviteit gemobiliseerd en gebundeld om dat ook te bereiken.[30] Het zeventiende Duurzame Ontwikkelingsdoel behelst de revitalisering van het wereldwijde partnerschap voor duurzame ontwikkeling. Om hieraan invulling te geven, pleitte Mazzucato in een zogeheten TED-talk voor een economische wetenschap die zich ten dienste stelt van wat we willen in plaats van uit te leggen dat wij aan economische wetten onderworpen zijn en hoe dat ons beperkt.[31]

De door Mazzucato beoogde andere economische praktijk moet al doende vorm krijgen. Dat vraagt van regeringen de wil en het vermogen engagement van onderop aan te moedigen en het stellen van doelen te combineren met het geven van ruimte voor tegenspraak en bijstelling. Daarvoor moet niet alleen effectiviteit worden gemeten, zoals nu doorgaans gebeurt, maar ruimte worden gegeven aan het experiment. De aandacht moet vooral uitgaan naar de vraag of wat wordt

29 M. Mazzucato, *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, London: Allan Lane 2021, p. 57-102.

30 Mazzucato 2021, p. 168-171.

31 M. Mazzucato, 'What is economic value, and who creates it?' (TED-Talk), www.youtube.com/watch?v=uXrCeiQxWyc.

uitgeprobeerd inderdaad bijdraagt aan de bloei van een samenleving die allen en alles omvat.[32] Paus Franciscus heeft zich expliciet aangesloten bij Mazzucato's inzet voor een economie die niet eenzijdig is gefixeerd op groei, maar zich afvraagt hoe economieën mensen helpen deel te worden van een samenleving waarin ze kunnen gedijen. Hij onderstreept het belang van ruimte voor een veelheid aan antwoorden en visies die op zoek zijn naar hun samenhang en deze werkenderwijs ontdekken.[33]

Mazzucato zet een beweging in die kan worden aangeduid als 'van economische vrijheid naar vrijheid ten dienste van een economie die vrij maakt'. Deze beweging kan een inspiratie zijn voor de omgang met het onderwijs. Ik bepleit dat de regering, vanuit haar zorgplicht voor het onderwijs, zich inzet voor een beweging 'van vrijheid van onderwijs naar vrijheid ten dienste van onderwijs dat vrij maakt'. Niet door voor te schrijven wat vrijheid is, maar door te stimuleren dat deze vrijheid steeds opnieuw als richtinggevend ontdekt wordt en te delibereren over wat dat betekent.

Conclusie

Vrijheid van onderwijs is een waarachtig grondrecht. Met dat uitgangspunt ben ik dit artikel begonnen. Vrijheid van onderwijs is nodig om ervoor te zorgen dat het onderwijs in dienst blijft staan van de samenleving van de toekomst en niet wordt overgeleverd aan de wil van de overheid de toekomst vorm te geven als voortzetting van het heden.

Vervolgens heb ik geanalyseerd hoe de grondwettelijke vrijheid van onderwijs op minstens drie verschillende wijzen te begrijpen is. Ik heb uitgelegd waarom het goed is om te kiezen voor de vitalisering op de manier zoals de voorvechters van de vrijheid van onderwijs deze vrijheid zagen: als bijdrage aan de toekomst van Nederland door middel van onderwijs dat op grond van de eigen levensbeschouwelijke traditie als goed werd gekwalificeerd.

Ik heb proberen duidelijk te maken hoe het gekomen is dat het onderwijs zich op dit moment niet in deze zin vanuit haar vrijheid

32 Mazzucato 2021, p. 178-180.

33 Pope Francis, *Let Us Dream. The Path to a Better Future. In conversation with Austin Ivereigh*, London: Simon & Schuster 2020, p. 64-65.

opstelt als verantwoordelijk voor de toekomst. Ik verdedigde de stelling dat het bevorderen dat dit wel gebeurt, kan worden gezien als onderdeel van de grondwettelijke zorg van de regering voor het onderwijs. Ik heb aangegeven hoe dat vorm zou kunnen krijgen in een 'markt' waarin het publieke beraad wordt gestimuleerd over goed onderwijs met het oog op de toekomst die wij voor onze kinderen hopen.

In het eerste deel van dit artikel heb ik erop gewezen dat de vrijheid van onderwijs niet vanuit een neutraal standpunt kan worden verdedigd. In de visie die ik hier ontwikkeld heb, staat deze vrijheid in dienst van een samenleving die zich vormt door in te gaan op wat zich met het oog op de toekomst aan mogelijkheden en moeilijkheden aandient. Deze samenleving ziet daarbij alle visies en alle dragers van deze visies als waarde- en betekenisvol. De vrijheid van onderwijs is uiteindelijk de uitnodiging aan leerlingen om als waarde- en betekenisvol tevoorschijn te komen en zo hun waarde en betekenis in te zetten als bijdrage aan de toekomst. Natuurlijk zijn er andere visies op de samenleving mogelijk en daarvoor is de vrijheid van onderwijs van minder belang. Maar dit is de samenleving waarop ik hoop, voor onze kinderen, kleinkinderen en achterkleinkinderen.

4. Anders denken over artikel 23 van de Grondwet

Ernst Hirsch Ballin

In 2020 publiceerde Verus een bundel over de vraag waar onderwijs goed voor is. De ondertitel luidde: 'Anders denken over onderwijs'.[1] Daarop voortbouwend ga ik in deze bijdrage in op de vraag of we ook anders moeten denken over artikel 23 van de Grondwet, het sinds 1917 bijna onveranderd gebleven onderwijsartikel.

Veel van de politieke discussies over de inhoud van het onderwijs worden met artikel 23 van de Grondwet in verband gebracht, te veel, naar ik meen. De Onderwijsraad heeft in 2019 een zeer verhelderende verkenning gepubliceerd onder de titel *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*.[2] Het schetst hoe uit de Schoolstrijd die in de negentiende eeuw was opgelaaid, artikel 23 is voortgekomen, en op hoeveel verschillende manieren zich het onderwijsveld daarna verder heeft uitgekristalliseerd.

Het Nederlandse onderwijsbestel

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijs'bestel' is dat het zich heeft ontwikkeld als resultaat van ongecoördineerde processen. Deze processen spelen zich af in interacties tussen talloze autonome, soms zichzelf organiserende actoren, die gebruik maken van de in artikel 23 neergelegde aanspraken, vrijheden en verplichtingen. Paul Zoontjens heeft dit in zijn grote werk over het onderwijsrecht *Eenheid in verscheidenheid* duidelijk aangetoond.[3]

Het Nederlandse onderwijsbestel is niet het resultaat van een alomvattend *grand design*. Als het al een 'design' laat zien – het zogeheten

1 C. Hermans (red.), *Waar is het onderwijs goed voor? Anders denken over onderwijs*, Eindhoven: Damon 2020.

2 Onderwijsraad, *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*, Den Haag: Onderwijsraad 2019.

3 P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

'duale bestel' – dan constateer ik met Zoontjens dat die dualiteit door veranderingen zowel in het openbaar als in het bijzonder onderwijs inmiddels teloor is gegaan.[4] Wat wij desalniettemin het onderwijsbestel noemen, is zeker niet een coherente organisatie onder leiding van de minister van Onderwijs. De overheid verdeelt de financiële en – tot op zekere hoogte – de materiële middelen (zoals gebouwen), zij regelt en financiert lerarenopleidingen, zij stelt eisen zoals bekostigingsvoorwaarden, deugdelijkheidseisen en kerndoelen, en zij verleent bevoegdheden zoals het diplomeren van leerlingen en studenten. Maar hoe het bestel werkt, wordt bepaald door autonome processen die, binnen de gestelde kaders, op elkaar inwerken.

Het Nederlandse onderwijsbestel is ook zeker niet consistent ingericht. De spreiding van scholen van de verschillende richtingen verschilt bijvoorbeeld van de ene provincie of gemeente tot de andere, als resultaat van vroegere patronen in de samenleving. Maar is dat erg? Er zijn nog heel wat meer grillige patronen uit de geschiedenis voortgekomen, zoals het verloop van de grenzen tussen gemeenten, provincies en landen. Dat heeft wel eens hinderlijke gevolgen, maar toch laten we het wel uit ons hoofd ze te vervangen door een ruitjespatroon.

De pacificatie van de schoolstrijd

Er is ook geen valide reden om aan te nemen dat het onderwijs er beter van zou worden als we het uniform vanuit een centraal punt zouden herinrichten. Waar het op aankomt, is dat ieder jong mens een plek vindt om zich als leerling of student te ontwikkelen, om steeds meer persoon te worden en het eigen potentieel te activeren. In deze geest denkt Chris Hermans.[5] Artikel 23 staat, zo bezien, in dienst van hún recht op – deugdelijk – onderwijs, onderwijs dat hen als subjecten van het leren, studeren en zich vormen positioneert in een 'veld' waarin diverse actoren – de betrokkenen bij de school, overkoepelende verbanden en bevoegde autoriteiten – zich manifesteren.

4 P.J.J. Zoontjens, *De weg naar burgerschap* (afscheidsrede), Tilburg: Tilburg University 2019.

5 C. Hermans, 'Omwille van de menselijke maat: Goed onderwijs en persoon worden', in: C. Hermans (red.), *Waar is het onderwijs goed voor? Anders denken over onderwijs*, Eindhoven: Damon 2020, p. 144-164.

Toch staat het zo niet in artikel 23. De tekst ervan telt 299 woorden, maar het woord 'leerling', 'kind' of 'student' komt er in het geheel niet in voor. Wel het woord 'vrijheid', en net als bij andere grondwettelijke vrijheden, zoals de godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting, geldt ook hier dat die vrijheden hun begrenzing vinden in rechtsnormen die de algemene vrijheid waarborgen.[6]

De Schoolstrijd was een strijd om de harten en de geesten van opgroeiende kinderen tussen kerken, ouders en staat. De school werd naast het gezin gezien als de plaats waar kinderen meekrijgen hoe zij ideëel, religieus en moreel in het leven zouden komen te staan.

Vrijheid van onderwijs verscheen in die strijd niet als een bijzondere vorm van vrijheid van meningsuiting en van godsdienst, maar als de vrijheid voor ouders, al dan niet daartoe aangespoord door de religieuze en levensbeschouwelijke verbanden waartoe ze behoorden, om scholen in te richten als professioneel verlengstuk van hun opvoeding. Dat gold trouwens evengoed voor de principiële voorstanders van seculier onderwijs als voor de pleitbezorgers van bijvoorbeeld scholen met de Bijbel.

In mijn beschouwing over de grondwetsherziening van 1917 heb ik willen laten zien dat de pacificatie van dat jaar meer was dan een verdeling van constitutionele buit tussen de politiek tegengestelde richtingen.[7] Het 'compromis' van toen had, zowel waar het ging om het onderwijs als inzake het politiek bestel, als grondslag dat men elkaar in Nederland moest accepteren als samenwerkingspartners, ondanks alle principiële verschillen.

Een pedagogische opdracht

Ik noemde de Schoolstrijd van de negentiende en begin twintigste eeuw een strijd om de harten en de geesten van opgroeiende kinderen,

6 Dat geldt ook voor de godsdienstvrijheid; zie E. Hirsch Ballin, 'Religious Citizens: On the Relation between Freedom of Religion and the Separation of Church and State', in: H.G. Ziebertz & E. Hirsch Ballin (eds.), *Freedom of Religion in the 21st Century: A Human Rights Perspective on the Relation between Politics and Religion*, Leiden/Boston: Brill 2016, p. 92-104.

7 E. Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917: Dwarsverbindingen in democratisch burgerschap en onderwijs*, Amsterdam/Antwerpen: Querido Fosfor 2017.

om het contrast duidelijk te maken met de op de erkenning en ontwikkeling van het kind gerichte pedagogische visie die in de Verus-bundel wordt vertolkt. Hoewel die drijfveer van toen nu niet meer de boventoon voert, is ze niet van de aardbol verdwenen. Ook in Nederland is ze nog steeds waarneembaar, met name daar waar men kinderen eerst en vooral wil behoeden voor contacten met andersdenkenden. Ik heb dergelijke scholen eerder 'afzonderingsscholen' genoemd.[8] Pedagogische opvattingen die gedragen werden door respect voor het zich ontwikkelende kind waren er trouwens in de negentiende eeuw ook al, maar ze vonden hun weg eerder naar de scholen van pedagogisch vernieuwers dan naar de politiek.

In de huidige constitutionele en maatschappelijke orde wordt – ondanks tegenbewegingen – de persoonlijke waardigheid van ieder mens, ook van ieder kind, vooropgesteld. Daarom kan onderwijs onmogelijk nog worden opgevat als een geestelijke disciplinering van jonge mensen, zoals totalitaire regimes dat doen. Gert Biesta zegt "dat kinderen en jongeren er niet alleen zijn om onderworpen te worden aan de meestal goede bedoelingen van anderen, maar ook zelf een leven te leiden hebben". Bezien vanuit het kind of de jongere komt het erop aan, volgens Biesta "wat de (ontmoeting met de) nieuwe generatie van ons vraagt, ongeacht alles wij daar zelf zouden willen". En hij voegt eraan toe: "Dat is geen kwestie van de juiste agenda, maar heeft iets te maken met het idee van een pedagogische opdracht."[9]

Inderdaad, een pedagogische opdracht, maar niet om het even welke, zou ik willen expliciteren. Er zijn vele interpretaties en uitwerkingen van die opdracht mogelijk – er is dus niet één agenda, maar een veelheid van agenda's –, mits die de jonge medeburger er niet van weerhoudt, maar juist toerust om in een vrije, pluriforme samenleving met anderen verbindingen aan te gaan.

Scholen die strikt vasthouden aan een specifieke levensbeschouwelijke richting, ontzeg ik dus niet de vrijheid om een eigen 'agenda' te ontwikkelen, maar wel om aan de leerlingen een afwending op te

8 In *De stille revoltie van 1917* (a.w.).

9 Zie de bijdrage van Gert Biesta elders in deze bundel: 'Van vrijheid van onderwijs naar vrijheid voor onderwijs. Een onderwijspedagogisch argument'.

leggen van de democratische samenleving.[10] Dat we hieraan, in het kader van de publieke taak van het onderwijs hechten, strookt met de constitutionele identiteit van de Nederlandse staat, die berust op de erkenning 'dat we in hetzelfde schuitje zitten', dus geen naar groepen gesegmenteerde samenleving vormen, en in wederzijds respectvol beraad beleid en wetgeving moeten ontwikkelen.[11]

Artikel 23 van de Grondwet

Tegen deze achtergrond wil ik nu artikel 23 summier deconstrueren, waarbij ik de vraag stel: welke machtsverhoudingen (in ruime zin, dus ook economisch of cultureel) hebben tot deze constitutionele ordening geleid?[12]

De tekst van artikel 23 is het resultaat van de Schoolstrijd en nog steeds, sinds 1917, vrijwel onveranderd. De Schoolstrijd speelde zich af in een tijd waarin de school werd gezien als het verlengstuk van een specifieke socialisatie-agenda van ouders en/of de geestelijke stromingen waartoe zij behoorden. Een dergelijk machtsstreven raakt de inrichting van het onderwijs. Ondanks de pacificatie van 1917 zijn er onmiskenbaar ook in het huidige onderwijsbestel spanningsvelden; de Onderwijsraad inventariseert ze aan het slot van de eerdergenoemde verkenning. Vermeulen en Zoontjens spreken in hun bewerking van

10 Zie ook de bijdrage van Biesta in deze bundel. Daar schrijft Biesta: "Hirsch Ballin plaatst die vraag terecht in de context van de democratische samenleving. Dat is niet alleen vanwege de expliciet democratische begrenzing die bijvoorbeeld in het Europese Handvest wordt geformuleerd, of vanwege het feit dat de grondwetsherziening van 1917 ook een belangrijke stap voorwaarts betekende in de gelijkstelling van alle Nederlandse burgers. Het is ook, en mijns inziens allereerst, omdat juist een democratische samenleving ruimte wil bieden aan pluraliteit, en met name pluraliteit ten aanzien van wat in de literatuur wel wordt aangeduid als 'concepties van het goede leven'."

11 E. Hirsch Ballin, 'Constitutional Identity in the Netherlands. Sailing with Others', in: C. Calliess & G. van der Schyff, *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge/New York: Cambridge University Press 2020, p. 222-242.

12 Ik volg hier een methode die ik voor kritisch rechtswetenschappelijk onderzoek heb aanbevolen. Zie E. Hirsch Ballin, *Advanced Introduction to Legal Research Methods*, Cheltenham/Northampton MA: Edward Elgar 2020, p. 23-25.

het commentaar op artikel 23 van 'fundamentele conflicten'.[13] Op de een of andere manier zijn ze allemaal gerelateerd aan de culturele conflicten die het politieke discours zijn gaan domineren.

De spanningsvelden zijn niet het noodzakelijke gevolg van artikel 23, en binnen dat kader met verstandig beleid en goede wetgeving juist beter hanteerbaar te maken. Ze zijn dus ook geen goede reden om ruim een eeuw na de pacificatie de grondwetswijziging van 1917 te reduceren tot een bestand, om de wapens weer op te pakken als het bestand tot een einde komt. Maar behoefte aan meer houvast bij de (her)interpretatie van artikel 23 is er wel.

Vermeulen en Zoontjens willen artikel 23 in zijn huidige context plaatsen: met de Onderwijsraad bepleiten zij "een meer 'maatschappelijke' uitleg van belangrijke onderdelen van het onderwijsartikel". Daarvoor zoeken zij aansluiting bij het in het Eerste Protocol bij het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde recht op onderwijs.[14] De betreffende bepaling (artikel 2) luidt namelijk:

> "Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen."

Kinderen worden weliswaar niet uitdrukkelijk genoemd, maar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft deze verdragsbepaling zo uitgelegd dat ze zowel het recht van het kind op onderwijs omvat, erkend in de eerste zin, als het recht van de ouders op eerbiediging van hun opvattingen inzake de opvoeding, erkend in de tweede zin.[15]

13 D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Artikel 23', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G.J. Leenknegt, *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 8 (verschijnt binnenkort). Zie ook www.nederlandrechtsstaat.nl.

14 Zie Mentink, Vermeulen & Zoontjens 2021, § 2.2, met verwijzing naar Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad 2012, p. 35-43.

15 European Court of Human Rights 25 februari 1982, Campbell and Cosans v. the United Kingdom (Application no. 7511/76; 7743/76), ov. 40.

Over beperkingen van rechten die in dit artikel worden erkend, is een rijke jurisprudentie tot ontwikkeling gekomen. Het gaat daarin om de geoorloofdheid van directe en indirecte beperkingen van de toegang tot het onderwijs en over overheidsregels betreffende de gang van zaken in onderwijsinstellingen, zoals het verbieden van het dragen van een hoofddoek.

Artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afgekondigd in 2000 en juridisch bindend sinds 2009, sluit hierbij aan en expliciteert ieders recht op onderwijs en op toegang tot beroepsonderwijs en bijscholing. Daar voegt het de oprichtingsvrijheid van scholen aan toe – mits "met inachtneming van de democratische beginselen" – alsook een recht van de ouders om zich ervan te verzekeren dat kinderen zich aansluiten bij hun overtuigingen.

Het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind

De werking van het EVRM is zodanig dat de staat niet tot om het even welke sturing van het onderwijs mag overgaan. Te vergaande beperkingen en ingrepen kunnen ermee worden afgeweerd. Het verdrag laat echter open welke betekenis het onderwijs wél moet hebben, in het belang van leerlingen en studenten, en van de samenleving als geheel. Een constitutionele heroriëntatie voor onze tijd inzake het onderwijs kan het beste beginnen met de manier waarop we nu de rechten van het kind zien.

Als startpunt neem ik het in 1989 ondertekende, voor Nederland in 1995 in werking getreden Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Dat stelt in alle onderdelen van het verdrag uitdrukkelijk het belang van het kind voorop. Het belang van het kind is ook maatgevend voor de ouders die 'verantwoordelijk' zijn voor de opvoeding (artikel 8), terwijl de staat gehouden is het kind te beschermen en bij te staan in de ontwikkeling tot medeburgerschap. Rechten zoals de vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst en ook het recht om bescherming als vluchteling te vragen, komen aan het kind zelf toe, uit eigen recht. Het ouderlijk gezag en de voogdij zijn er voor het kind, en niet om de ouders of voogden de bevoegdheid te geven hun kinderen te onderwerpen, hun arbeid te exploiteren of ze vroeger of later uit te huwelijken.

Dat mag voor ons vanzelfsprekend lijken, maar andere realiteiten zijn niet enkel ver weg, noch behoren ze enkel tot een ver verleden. Het verschil in benadering van het ouderlijk gezag raakt ons begrip van het grondrecht zoals dat in artikel 23 is verankerd. Maar eerst nog wat meer over het Kinderrechtenverdrag, dat immers van hogere rang is dan de Grondwet. De artikelen 28 en 29 bevatten een zeer compleet kader voor de nationale wetgeving en het nationale beleid, ook al is het onwaarschijnlijk dat wettelijke bepalingen wegens strijdigheid met deze verdragsbepalingen buiten toepassing zouden moeten blijven.

Onmiskenbaar bevat het verdrag ook het een en ander dat traditioneel ingestelde regeringen en samenlevingen moest geruststellen, zoals het 'bijbrengen' van eerbied voor de ouders en nationale waarden. Niettemin zijn de strekking en inhoud van de bepalingen er onmiskenbaar op gericht nieuwe generaties tot middelpunt te maken van humane, vrije en waardevolle samenlevingen. Onderwijs moet niet alleen toegankelijk zijn en de schooldiscipline "menswaardig" (artikel 28, tweede lid), maar ook inhoudelijk gericht op het kind en diens toekomst (artikel 29, eerste lid): de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid en talenten van het kind; het bijbrengen van eerbied voor al wat van waarde is: de rechten van de mens en fundamentele vrijheden, de eigen culturele identiteit én andere beschavingen, en de natuurlijke omgeving.

Eén onderdeel citeer ik volledig, woord voor woord, omdat het behalve juridisch bindend ook zo behulpzaam is als referentiekader voor onze discussies:

> "(...) het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op (...) de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking." (artikel 29, eerste lid, aanhef onder d)

Is een dergelijke uitwerking van de pedagogische opdracht een vrijheidsbeperking? Ik weet dat er actoren zijn die dit zullen beweren, ook in Nederland, maar zeker ook in samenlevingen waar intolerante stromingen domineren. Deze norm in het Kinderrechtenverdrag dient

echter juist een vrije samenleving, want ze beperkt de mogelijkheden om via het onderwijs macht over anderen uit te oefenen en achterstellingen van benadeelde groepen te bestendigen. Om de maatschappelijke betekenis van mensenrechten in een samenleving goed te kunnen beoordelen, is het gezichtspunt van de *vulnerability* essentieel.[16] Dit wil zeggen dat we de betekenis van mensenrechten bezien vanuit het standpunt van degenen die ze het meest nodig hebben, wegens het gemis van andere vormen van bescherming in het maatschappelijk leven. Als we dat doorzien, moeten we bevestigen dat ook deze verdragsnorm de strekking heeft, mensen die in een kwetsbare positie verkeren, te beschermen en hun levensperspectieven te verbeteren.

Uiteraard raakt dit alles de oprichting, inrichting en richting van scholen, de veelbesproken thema's van artikel 23 van onze Grondwet. Het Kinderrechtenverdrag gaat daar niet aan voorbij. Ik citeer het tweede lid van artikel 29, waarvan ik mij zomaar kan voorstellen dat de Nederlandse delegatie bij de onderhandelingen over het verdrag het met trots aan de regering heeft teruggerapporteerd – maar let ook hier op de (door mij gecursiveerde) normering, die verwijst naar wat ik net aanhaalde:

> Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, *evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen*, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

De structuur van onze grondwetsbepaling

Artikel 23 van onze Grondwet is al met al een nogal gecompliceerde bepaling. In het politieke en maatschappelijke discours worden op allerlei manieren onderdelen ingeroepen als garanties of hinderpalen voor wat de spreker nastreeft. De strekking van de hele grondwetswijziging van 1917 was het politieke en maatschappelijke bestel te baseren

16 M.A. Fineman, 'Vulnerability and Inevitable Inequality', *Oslo Law Review* 2017, vol. 4, p. 133-149.

op verbindingen tussen de verschillende stromingen, met behoud van hun eigenheid. Het gebruiken van artikel 23 om afzonderingsscholen op te richten die falen in de pedagogische opdracht om te leren samenleven en samenwerken met andersdenkenden, doet daaraan afbreuk.

Artikel 23 heeft een inhoud en werking die noch met de klassieke grondrechten van de artikelen 1 tot en met 18, eerste lid, noch met de sociale grondrechten van de artikelen 18, tweede lid, tot en met 22 overeenkomt. In het besef dat ik de deconstructie van artikel 23 hier niet tot aan de bodem van de eraan ten grondslag liggende politieke en maatschappelijke verhoudingen kan uitvoeren, doe ik een aanzet om de structuur van artikel 23 scherper in het vizier te krijgen.

Als vertrekpunt neem ik het tweede lid, omdat de eerste woorden daarvan – "Het geven van onderwijs is vrij" – wijzen op een min of meer gebruikelijk klassiek grondrecht. Dit komt neer op een subjectief recht van eenieder om in vrijheid onderwijs te geven, zonder dat hier een relatie wordt gelegd met de institutionalisering van leerwegen en leerplichten, maar wel met een voorbehoud voor overheidstoezicht en onderzoek naar 'bekwaamheid en zedelijkheid'. Dat is als het ware de ene poot van het artikel.

De andere poot van het artikel is wél institutioneel van opzet; deze poot omvat alle andere leden van artikel 23, waarvan enkele weer teruggrijpen op de eerstgenoemde poot, die van de vrijheid. Het uitgangspunt is de omschrijving in het eerste lid. Onderwijs is als een publieke taak – "een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering" – waarover volgens het achtste lid jaarlijks moet worden gerapporteerd. Die uitvoering kan geschieden door de overheid (derde en vierde lid) of door private actoren, mits even deugdelijk (vijfde, zesde en zevende lid). Openbaar onderwijs mag niet ontbreken, aldus het vierde lid, maar voor het overige is de verdeling van scholen over de verschillende 'richtingen' constitutioneel onbepaald. Het Nederlands onderwijsbestel is aldus, zoals we aan het begin van deze beschouwing zagen, het resultaat van – voor een belangrijk deel – ongecoördineerde processen.

Het ongewone van artikel 23 is niet dat in een bepaling die deel uitmaakt van de sociale grondrechten een publieke taak wordt aangewezen; dat zien we ook bij andere sociale grondrechten, zoals die inzake sociale zekerheid en bevordering van een goed leefmilieu. Gegeven

deze keuze ligt het voor de hand dat daaraan financiering uit de openbare middelen is verbonden (lid 7).

Gecompliceerd is echter de manier waarop de mogelijkheid van deelneming door private actoren tegelijk wordt gegarandeerd en geconditioneerd. De finesses (bekostigingsvoorwaarden, vrijheid van stichting, richting en inrichting, gebondenheid aan algemene wetten) hebben geleid tot een complex patroon van nadere regels, rechterlijke uitspraken en politieke debatten, dat in de aangehaalde publicaties door Zoontjens en Vermeulen steeds naar de laatste stand in kaart wordt gebracht.

Op één punt wil ik echter nog de aandacht vestigen, en dat is de werking van deze specifieke vrijheden voor het bijzonder onderwijs. Die zijn niet absoluut, net zomin als bijvoorbeeld de algemene godsdienstvrijheid. In de context van het onderwijs gaat het onvermijdelijk om op elkaar botsende vrijheden en beperkingen daarvan, verbonden met de persoonlijke identiteit van degenen die bij het onderwijs betrokken zijn. Artikel 23 noemt enkel de vrijheden van de aanbieders van bijzonder onderwijs, maar niet de vrijheden van leerlingen en studenten; zoals eerder gezegd, leerlingen en studenten worden in artikel 23 in het geheel niet genoemd. Maar daaruit mag men niet afleiden dat hun vrijheid na een namens hen gemaakte keuze voor een bepaald type school tot nul is gereduceerd. Verdragen en andere grondwetsbepalingen zijn en blijven van toepassing.

De geoorloofdheid van beperkingen van *elk* grondrecht hangt af van de legitimiteit en proportionaliteit ervan, in verhouding tot andere door grondrechten beschermde belangen. Dit moet dus worden beoordeeld in contexten waarin ook die andere belangen kunnen worden behartigd. Een voorbeeld is het fundamentele recht om van discriminatie gevrijwaard te worden en de eigen vrijheid van godsdienst en levensovertuiging van leerlingen. Een herlezing van artikel 23 moet daarom geschieden in de volledige constitutionele context van het geven van en deelnemen aan onderwijs. Daarvoor is het Kinderrechtenverdrag, het startpunt van onze terreinverkenning, bij uitstek van belang. En voor alle duidelijkheid: dit geldt ook voor openbare scholen, nog afgezien van het gegeven dat de afgrenzing tussen openbaar en bijzonder onderwijs fluïde is geworden.

Conclusie

Grondwetsbepalingen moeten worden gelezen en herlezen in hun actuele politiek-ethische samenhang. Ik grijp terug op Gert Biesta. Wanneer hij spreekt over de vrijheid voor de realisering van de educatieve taak van het onderwijs, herstellen we de symmetrische verhouding tussen enerzijds de taak van degenen die onderwijs geven c.q. de school, en anderzijds het recht van leerlingen en studenten op onderwijs dat hun ontwikkeling bevordert. Dit recht past goed in het actuele denken over mensenrechten en de in september 2015 door de Verenigde Naties aanvaarde 2030 *Agenda for Sustainable Development*. Hiervan luidt het vierde doel: "*to ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all.*"

De staatstaak van 'zorg' voor het onderwijs mag heden ten dage niet anders dan in die zin worden opgevat. Artikel 23 is in dit opzicht asymmetrisch geredigeerd door de afwezigheid van het recht van het kind. Zoals gezegd stellen het Kinderrechtenverdrag en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat recht wel voorop.

Mijn verkenning van de plaats van het onderwijs in het Nederlandse constitutionele bestel heeft een eenzijdigheid aan de orde gesteld waarmee niet alleen de formulering van artikel 23 is behept, maar die allereerst voortkwam uit de kijk op leerlingen ten zijde van de Schoolstrijd en de pacificatie daarvan. Die was, zoals gezegd, eenzijdig en leidde tot een asymmetrische constitutionele normering van het onderwijs. Ze werd echter wel gedragen door overtuigingen die op hun manier het beste met de kinderen voorhadden, namelijk om ze een scholing te geven die in overeenstemming was met de overtuigingen waartoe de ouders zich voor hun gezin bekenden. Het ging hun destijds dus ook wel degelijk om de toekomst van hun kinderen, maar die toekomst werd gezien als een projectie van hun eigen identiteit. Tegenover de daaraan ontleende aanspraak op vrijheid van de kant van scholen die vanuit die overtuigingen waren gesticht, stond enkel en alleen – maar wel met de macht van wetgeving en financiering – de staat, die immers belast is met de voortdurende zorg voor het onderwijs. Vandaar dat artikel 23 vorm kreeg als een bevredigende (oftewel pacificerende) afbakening van de zeggenschap van de staat ten opzichte van de vrijheden van de dragers van het bijzonder onderwijs.

Ik heb deze opvatting geconfronteerd met de in het Kinderrechtenverdrag tot uitdrukking gekomen wending in het denken over mensenrechten, zoals de vrijheid van onderwijs. Die wending is daarin gelegen dat kinderen niet meer enkel werden gezien als onmondige subjecten voor (maar ook over) wie ouders of voogden te beslissen hebben, zij het met inachtneming van de belangen van hun – in dit bezittelijk voornaamwoord ligt de ambiguïteit van het denken al besloten – kinderen.[17]

In het huidige denken gaat het, zoals gezegd, daarentegen om een visie die de mensenrechten als eigen rechten van kinderen opvat, waarover kinderen in de loop van hun minderjarigheid steeds meer een eigen visie moeten kunnen ontwikkelen. Dat het om hun eigen rechten gaat, betekent niet dat het ouderlijke gezag buiten werking wordt gesteld, maar wel dat dit gezag gericht behoort te zijn op een tot ontplooiing komende eigen identiteit van de kinderen in plaats van op de reproductie van de identiteit van hun ouders (zoals in extreme vorm het doel is van 'afzonderingsscholen').

Deze articulatie van kinderrechten als de eigen mensenrechten van minderjarigen past in een bredere beweging die mensenrechten relateert aan levensprojecten, in plaats van aan statisch gedachte maatschappelijke verhoudingen. De thans zo opgevatte mensenrechten geven in het bijzonder bescherming aan degenen wier positie onvoldoende robuust is om zichzelf tegen overmacht teweer te stellen, kwetsbare personen en groepen dus.[18]

De door artikel 23 van de Grondwet genormeerde verhoudingen moeten daarom in de actuele constitutionele context worden gezien als een meerzijdig te realiseren dynamisch evenwicht, namelijk niet alleen tussen enerzijds de staat en anderzijds de dragers van het bijzonder onderwijs en ouders die (al dan niet) bij een bepaalde richting daarvan aansluiting zoeken, maar ook ten opzichte van de kinderen om wier recht op goed en 'deugdelijk' onderwijs het te doen is. Dit wil zeggen: onderwijs dat ten goede komt aan de veelheid van persoonlijke projecten van opgroeiende jonge mensen betreffende

17 Mensenrechten bezien als betrokken op levensprojecten, is een benadering die ik heb ontleend aan werk van William Paul Simmons. Zie ook in eerdere publicaties, o.a. die over burgerrechten, E. Hirsch Ballin, *Citizens' Rights and the Right to Be a Citizen*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff 2014, p. 143.

18 Zie noot 14.

hun persoonlijke en maatschappelijke toekomst, in de geest van de waarden die in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder d, van het Kinderrechtenverdrag kernachtig zijn omschreven.

In deze bijdrage heb ik willen laten zien hoe 'anders denken over artikel 23 van de Grondwet' samenhangt met 'anders denken over onderwijs'.

Als het gaat om 'anders denken over onderwijs' voltrekt zich momenteel een beweging die gevoed wordt door een cultuur van erkenning van persoonlijke waardigheid van jonge mensen. Gert Biesta noemt "de oriëntatie van op het mogelijk maken van een volwassen in-de-wereld-zijn" als criterium "om de relatie met de samenleving vorm te geven."[19] Chris Hermans verstaat het 'persoon worden' als het streven naar een antwoord op "een existentiële vraag naar toekomst als mogelijkheid van/in het kind die actualiteit wordt". Religieus kan dit worden opgevat als "het verschijnen van het mogelijke (toekomst) in het heden (als actueel)".[20]

Deze visies ondersteunen een in het huidige Nederlandse onderwijs sterk vertegenwoordigde taakopvatting van leraren en schoolleiders. Hun professionaliteit moet zich niet alleen verhouden tot wensen van de diverse bestuurlijk betrokken actoren (zoals de ouders, de door het bevoegd gezag vertegenwoordigde 'richtingen', of de overheid); ze wordt vooral gekenmerkt door steun en respect voor de zich ontwikkelende aspiraties van de leerlingen. De ruime vrijheidsgraden[21] van het bijzonder onderwijs onder de werking van artikel 23 moeten in deze context worden uitgelegd en uitgewerkt.

Laten we artikel 23 dan ook dienovereenkomstig verstaan. De overheidszorg die het eerste lid eist, is niet enkel een raamwerk voor openbare en bijzondere scholen, maar moet worden opgevat als de keerzijde van *het recht op goed (deugdelijk, jegens de kinderen menswaardig ingericht) onderwijs*. De vraag of dat moet leiden tot een herlezen van

19 G. Biesta, 'De pedagogische opdracht van het onderwijs. Over kwaliteit, volwassenheid en democratie', in: Hermans 2020, p. 116.

20 C. Hermans, 'Omwille van de menselijke maat. Goed onderwijs en persoon worden', in: Hermans 2020, p. 158-159.

21 Deze term, geïnspireerd door Christoph Möllers, gebruik ik niet om de vrijheden te kleineren, maar om verre te blijven van verabsoluteerde opvattingen van die vrijheden die praktisch onhoudbaar en politiek auto-destructief zijn. Zie C. Möllers, *Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politische Mechanik*, Berlin: Suhrkamp 2020.

artikel 23 beantwoord ik volmondig bevestigend. De vraag of het artikel moet worden herschreven, laat ik rusten totdat het gesprek over de herlezing verder is gevorderd.

5. Kansengelijkheid en vrijheid van onderwijs
Een grondwettelijk debat

Paul Zoontjens

Een actueel principe

Gelijke kansen is de laatste jaren een belangrijk thema in het onderwijsbeleid. Begin november 2020 publiceerde de fractie van de PvdA een voorstel tot wijziging van het onderwijsartikel in de Grondwet.[1] Daarin wordt onder meer een nieuw eerste lid van artikel 23 Grondwet geformuleerd: "Ieder kind heeft recht op onderwijs. De wet stelt regels ter bevordering van de kansengelijkheid in het onderwijs." In het internationale recht is de aandacht voor gelijke onderwijskansen niet onbekend,[2] maar op grondwettelijk niveau is zij nieuw.

In deze bijdrage versta ik onder kansengelijkheid: "het zekerstellen voor iedereen van een gelijk genot van kansen op het best mogelijke onderwijs". Het gaat om het garanderen (door het onderwijssysteem, waarvoor in laatste instantie de overheid verantwoordelijk is) van gelijke kansen, niet om het opheffen van verschillen tussen leerlingen, want "niet de gelijke uitkomsten staan op het vizier, maar de adequate ontwikkeling van ieders talent".[3] Kinderen van ouders met maximaal een mbo2-diploma, die getuige de eindtoets in het basisonderwijs gelijk presteren als kinderen van ouders met een hbo- of vwo-diploma, worden feitelijk veel vaker geconfronteerd met een eindadvies

1 Op 9 november 2020 is op de website van de PvdA een voorontwerp geplaatst: 'Voorstel van het lid Asscher houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs', www.pvda.nl/wp-content/uploads/2020/11/2020-09-11-Art.-23-Voorstel-van-wet-ten-behoeve-van-gelijke-kansen-in-het-onderwijs.pdf.

2 Art. 28 lid 1 IVRK, art. 24 lid 1 VRPH, alsook de aanhef van art. 4 van het UNESCO-verdrag tegen discriminatie in het onderwijs.

3 Citaten ontleend aan: Onderwijsraad, *Het bevorderen van gelijke onderwijskansen en sociale samenhang. Notitie gebaseerd op de adviezen van de Onderwijsraad (2007-2017) ten behoeve van het ministerie van OCW*, Den Haag: Onderwijsraad 2017, p. 8.

van de basisschool[4] voor een lager instroomniveau in het voortgezet onderwijs. In dergelijke situaties kan de vraag naar kansen(on)gelijkheid op zijn minst worden gesteld.[5]

Kansengelijkheid moet onderscheiden worden van discriminatie en gelijke behandeling. Bij gelijke behandeling en het verbod van discriminatie gaat het in de eerste plaats om afdwingbare juridische normen, die klassiek-grondrechtelijke bescherming genieten in de Grondwet en de mensenrechtenverdragen.[6] Denk aan iemand die geen lid van een politieke partij kan worden omdat zij vrouw is[7] of die de toegang tot een café wordt geweigerd vanwege zijn donkere huidskleur.[8] Het normenkader aan de hand waarvan er in zo'n geval vergeleken en getoetst wordt (menselijke waardigheid [mannen en vrouwen, en mensen met een verschillende huidskleur worden als gelijkwaardig beschouwd], mensenrechten [het recht een politieke mening uit te dragen, respectievelijk het recht zich vrij te bewegen], feitelijke omstandigheden) is beperkt en leidt in de regel tot inzichtelijke, relatief onomstreden uitkomsten.

Kansengelijkheid is een algemeen beginsel, een postulaat van beleid en van wetgeving. Het wordt geschaard onder de sociale grondrechten, waarbij het accent ligt op materiële gelijkheid.[9] Uit de voorbeelden die in de volgende paragraaf aan de orde komen, blijkt dat wat er in een concreet geval of een reeks van gevallen onder wordt verstaan, vaak voortvloeit uit bepaalde maatschappelijke aannames over bijvoorbeeld wat als 'gelijk' geldt en welk doel die gelijkheid dient. Wat onder kansengelijkheid wordt verstaan, en wat men er mee beoogt, is in de regel het resultaat van een politieke afweging van belangen binnen het altijd beperkte kader van feitelijke mogelijkheden en goede wil. Opvattingen daarover zijn per definitie veranderlijk naar plaats en

4 Zie art. 42 Wpo.

5 Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2019, p. 18.

6 Zie in algemene zin: art. 1 Gw, art. 14 EVRM en art. 26 IVBP.

7 HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 *(SGP)*.

8 CRM 2 april 2019, 2019-29 (Café XO Haarlem).

9 C.W. Noorlander & F.H.J.G. Brekelmans, 'Gelijkheid van onderwijskansen binnen het primair en het voortgezet onderwijs. Een beschouwing vanuit een juridische, beleidsmatige en filosofische invalshoek', in: F.H.J.G. Brekelmans, C.W. Noorlander & R. Verstegen, *Gelijke onderwijskansen. Preadvies en co-referaat symposium NVOR 2003*, Den Haag: SDU 2003, p. 48-60.

tijd. Als principe is kansengelijkheid daarom breed en vaag en speelt het geen prominente rol in juridische verhandelingen. Vooral vertegenwoordigers uit disciplines als de sociale wetenschappen, economie, pedagogiek en filosofie houden zich met de duiding ervan bezig. Niettemin onderneem ik in deze bijdrage een poging om kansengelijkheid in een juridische context aan de orde te stellen.

Het principe van kansengelijkheid heeft lange tijd een beladen betekenis gehad in ons land. In de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen er nog veel vertrouwen was in de maakbaarheid van de samenleving, leidde het tijdens het door sociaaldemocraten gedomineerde kabinet-Den Uyl (1973-1977) tot de introductie van de middenschool in het voortgezet onderwijs. Het doel daarvan was om de keuze van leerlingen inzake vervolgonderwijs voor een langere periode (de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs) uit te stellen.[10] Deze plannen, die er onder meer in voorzagen dat gedurende de hele leerplichtige periode een volledige jaargroep van leerlingen, ongeacht aanleg, milieu, sekse of geleverde leerprestatie gezamenlijk algemeen en beroepsoriënterend onderwijs zou volgen, riepen veel heftige en negatieve reacties op, en haalden het uiteindelijk niet. De kritiek was vooral dat er werd gekozen voor een model dat gelijke kansen en emancipatie trachtte te verwezenlijken door de nadruk te leggen op het ideaal van zelfontplooiing, terwijl gemeenschappelijke eindtermen en objectieve normen tot afsluiting van de middenschool afwezig waren.[11] Noch in Engeland, noch in Duitsland werden de toen opkomende *comprehensive school*, respectievelijk *Gesamtschule* vanuit een dergelijke ideologische invalshoek ontwikkeld, daar golden wel eindtermen en objectieve normen waaraan leerlingen moesten voldoen.[12] Bij velen leefde de vrees dat hun kinderen gedurende de eerste drie jaren boven of onder hun niveau onderwijs zouden krijgen. De plannen werden voor decennia in de ijskast gezet, omdat de discussie rondom de

10 Vgl. *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel. Discussienota*, Den Haag: Ministerie van OK&W 1975; J.A. van Kemenade, 'De middenschool: overmorgen of toch iets later?', *Socialisme en Democratie* 1986/43, nr. 6, p. 173-179.

11 WRR, *Basisvorming in het onderwijs. Rapporten aan de Regering 27*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1986, p. 72-74.

12 WRR 1986, p. 76.

middenschool mede vanwege de ideologisch-politieke presentatie ervan "volslagen gepolariseerd" raakte.[13]

In het voorstel van de PvdA tot aanpassing van het eerste lid van artikel 23 Grondwet wordt het principe van kansengelijkheid ondergebracht bij een grondrecht dat ook de vrijheid van richting van schoolbesturen en het recht op onderwijs van leerlingen en ouders garandeert. Dat roept de vraag op hoe een en ander zich tot elkaar verhoudt. Is de versterkte aandacht voor de realisering van gelijke kansen in het onderwijs van invloed op de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs? Zo ja, in welke mate en op welke wijze? In deze bijdrage staan deze twee vragen centraal. Maar voordat ik aan deze vragen toekom, besteed ik eerst kort aandacht aan actuele problemen van kansenongelijkheid die in de praktijk van het onderwijs worden gesignaleerd.

Problemen van kansenongelijkheid

Zoals gezegd, gelijke kansen is weer een actueel en belangrijk thema in het onderwijsbeleid van zowel de centrale als de gemeentelijke overheid. In een publicatie van begin 2020 constateren onderwijsorganisaties, van PO Raad tot en met VSNU en CNV, dat de kansenongelijkheid in het onderwijs in het algemeen toeneemt:

> "Verschillende sociale groepen komen elkaar steeds minder tegen en het onderwijs dreigt zijn functie als emancipatiemotor te verliezen. Dat begint al jong: het aanbod voor jonge kinderen is versnipperd, is van heel wisselende kwaliteit en werkt segregatie in de hand. Daardoor lopen kinderen al vroeg achterstanden op die ze niet meer inlopen. Vervolgens zien we in het primair en voortgezet onderwijs dat twee leerlingen met dezelfde talenten maar met een andere achtergrond op een ongelijk niveau uitkomen. Dit wordt versterkt door de groei van het schaduwonderwijs. Door het vroeg scheiden van leerwegen vallen de toegangsdeuren naar kansen op ontwikkeling bovendien het eerst in het slot voor de meest kwetsbare leerlingen. Het beroepsonderwijs is een belangrijke schakel voor gelijke kansen, maar lang niet iedereen die zich daar goed

13 WRR 1986, p. 73.

> in zou kunnen ontwikkelen, vindt de weg ernaartoe. Een sterke segregatie is onwenselijk want dat kan gemakkelijk tot grote sociale spanningen leiden."[14]

De huidige urgentie van het principe van gelijke kansen wordt verbonden met een aantal problemen, waarvan ik er hier drie noem: segregatie, schaduwonderwijs en de vrijwillige ouderbijdrage.[15]

Segregatie

Segregatie uit zich, zoals de Onderwijsraad dat noemt, in de *segmentering* tussen scholen. Die is in Nederland relatief hoog.

> "Ouders, leerlingen en studenten hebben vaak een voorkeur voor scholen waar de leerlingen of studenten een vergelijkbare achtergrond hebben. In het funderend onderwijs gaat het daarbij vooral om segmentering naar opleidingsniveau van ouders. (...) In het beroepsonderwijs (vmbo b en vmbo k) hebben de ouders van ongeveer de helft van de leerlingen maximaal een mbo 2-diploma. In het vwo is dit voor minder dan één op de tien leerlingen het geval en geldt voor bijna driekwart van de leerlingen dat hun ouders een hbo- of wo-diploma hebben.
>
> Ook naar inkomen en etnische achtergrond vindt segmentering plaats. Zowel in het primair als het voortgezet onderwijs neemt de segmentering naar opleidingsniveau en inkomen in grote delen van het land toe. Er zijn echter wel grote verschillen tussen gemeenten en scholen. Etnische segmentering neemt af, hoewel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond nog altijd vaak naar een school met andere leerlingen met een migratieachtergrond gaan. Verschillen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie vertalen zich ook in verschillen in schoolprestaties, zoals eindexamencijfers.
>
> Ook in het vervolgonderwijs – middelbaar onderwijs en hoger onderwijs – is sprake van een onevenwichtige verdeling van studenten naar opleidingsniveau van ouders en migratieachtergrond.

14 *Discussiestuk Toekomst van ons onderwijs. Pleidooi voor groot onderhoud van het Nederlandse onderwijssysteem*, januari 2020, p. 5, www.toekomstvanonsonderwijs.nl.

15 Een overzicht van problemen biedt de mededeling over het kansenbeleid van het ministerie van OCW, zie www.gelijke-kansen.nl/over-gelijke-kansen/beleid.

> In opleidingen op mbo 1- en mbo 2-niveau studeren relatief veel studenten met laagopgeleide ouders of een niet-westerse migratieachtergrond. In het hoger onderwijs is hun aandeel relatief klein, al is wel sprake van een stijgende lijn. In het hoger onderwijs neemt de diversiteit aan nationaliteiten wel toe als gevolg van de instroom van internationale studenten. Daarbij gaat het vooral om studenten uit andere Europese landen."[16]

Schaduwonderwijs

Het tweede probleem is het verschijnsel van schaduwonderwijs. Hiermee worden aanvullende onderwijsactiviteiten bedoeld die leerlingen na schooltijd op kosten van hun ouders volgen ter verbetering van hun prestaties op school. "Schaduwonderwijs is gericht op de ondersteuning of verbetering van het leren en presteren op school. Hierbij kan gedacht worden aan ondersteuning bij bepaalde schoolvakken, zoals wiskunde of Engels, of om het aanleren van studievaardigheden, zoals leren plannen en zelfstandig werken."[17] Volgens schattingen maakt een op de drie gezinnen gebruik van schaduwonderwijs en is er een jaarlijkse omzet van 74 miljoen euro mee gemoeid.[18] Minister Slob (OCW) meent dat er zich in het schaduwonderwijs – door hem aangeduid met de verzamelterm 'aanvullend onderwijs' – duidelijke scheidslijnen aftekenen die onwenselijk zijn.

> "Hoe hoger opgeleid de ouders zijn, hoe meer gebruik wordt gemaakt van betaald aanvullend onderwijs. Kinderen van lager opgeleide ouders maken vaker gebruik van onbetaalde vormen. Voor het opleidingsniveau van leerlingen geldt hetzelfde: leerlingen in havo en vwo krijgen vaker een betaalde vorm van aanvullend onderwijs dan leerlingen in het vmbo. Mijn zorgen over aanvullend onderwijs richten zich daarom ook op kansengelijkheid: wat betekent het gebruik van (betaald) aanvullend onderwijs voor de kinderen die hier geen toegang toe hebben?"[19]

16 Onderwijsraad, *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*, Den Haag: Onderwijsraad, p. 146-147.

17 L. Elffers & D. Jansen, *De opkomst van schaduwonderwijs in Nederland: wat weten we en welke vragen liggen nog open?*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2019, p. 7.

18 Elffers & Jansen 2019, p. 14.

19 *Kamerstukken II* 2019/20, 31293, nr. 486, p. 4.

Volgens de minister kunnen gemeenten en basisscholen met het budget dat zij ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, investeren in schaduwonderwijs en ervoor zorgen dat dit algemeen toegankelijk wordt. Daarnaast geldt volgens hem dat scholen bijles en examentraining niet afhankelijk mogen stellen van een ouderbijdrage.[20]

Vrijwillige ouderbijdrage

Met het laatste zijn we toe aan het derde probleem. De in 2020 afgekondigde initiatiefwet van de Kamerleden Kwint en Westerveld[21] verbiedt dat leerlingen in het funderend onderwijs, van wie de ouders niet voldeden aan de vrijwillige ouderbijdrage, worden buitengesloten van activiteiten buiten het verplichte lesprogramma, zoals schoolreisjes, of examentraining en huiswerkbegeleiding die onder verantwoordelijkheid van de school zijn georganiseerd.[22] De wet voorkomt daardoor segregatie, aldus de initiatiefnemers.[23]

De gemeente Amsterdam besloot eind 2019 dat scholen die jaarlijks een hogere ouderbijdrage vragen dan 225 euro, geen subsidie meer ontvangen. In de loop van 2020 hebben zeven Amsterdamse basisscholen daardoor hun subsidie verloren. Wethouder Moorman van onderwijs stelt: "Elke school moet voor ieder kind toegankelijk zijn zonder drempels aan de voorkant."[24]

Andere problemen

Een ander, inmiddels veelbesproken probleem, hiervoor al aangestipt, is de ongelijkheid die er is ingeslopen bij de verwijzing van kinderen op advies van de directeur van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Uit de laatste jaarrapportage van de Inspectie van het Onderwijs blijkt nog steeds dat kinderen van ouders met een opleidingsniveau van maximaal mbo-2 voornamelijk vmbo-adviezen krijgen, terwijl kinderen van ouders met een hbo-master of wo-opleiding

20 Idem, p. 5.

21 *Stb.* 2020, 318.

22 Activiteiten die wel in het verplichte onderwijsprogramma vallen, kunnen niet van een financiële bijdrage afhankelijk worden gesteld. Zie art. 40 lid 1 Wpo en art. 27 lid 2 Wvo.

23 *Kamerstukken II* 2018/19, 35063, nr. 3, p. 4 e.v.

24 S. de Graaff, '7 scholen verliezen subsidie door te hoge ouderbijdrage', *AD*, 7 september 2020.

vooral naar de havo en het vwo worden verwezen. Het aandeel meervoudige adviezen steeg naar 28 procent in 2019. In 2015 kreeg nog 16 procent van de leerlingen een meervoudig advies.[25]

De kansenongelijkheid is daarnaast intens voelbaar geworden door de schoolsluiting vanwege corona. De thuissituatie is van invloed op de ontplooiingsmogelijkheden van kinderen. Kinderen met ontwikkelde, ambitieuze ouders en een eigen kamer in huis zijn duidelijk in het voordeel ten opzichte van hen die dat missen. Het verschil wordt nog pijnlijker als deze kinderen worden gedwongen om thuis in quarantaine te blijven.

Het belang van gelijkekansenbeleid

Veranderende rol overheid

In Europa wordt langzaam maar zeker afscheid genomen, zegt men, van het neoliberale denken, ook in het onderwijs. Wat hiermee precies wordt bedoeld, is voer voor discussie,[26] maar kenmerkend voor deze stroming is dat er een geloof in de markt en in onderlinge competitie bestaat, die in meer dimensies van het leven doorwerkt. Alex Doherty, medewerker van *The Guardian*, geeft een interessante definitie van het neoliberalisme:

> "Het geheel van het beleid en het overkoepelende politieke ethos dat de regeringen eind jaren zeventig in staat heeft gesteld zich af te wenden van de door de staat gestuurde economische planning, ten faveure van een economisch model dat concurrerende markten heeft uitgebreid naar alle terreinen van menselijke activiteit en de aanzet heeft gegeven tot de heerschappij van het financiële kapitaal (zoals bedacht in de City of Londen en Wall Street), door de beperkingen op de mobiliteit van dat kapitaal weg te nemen."[27]

25 Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs 2020*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2020, p. 15.

26 M. Oudenampsen & B. Mellink, 'Neoliberalisme is de schuld van alles. Toch?', *De Correspondent*, 18 augustus 2019.

27 A. Doherty, 'Het neoliberalisme is nog lang niet dood', *De Groene Amsterdammer*, 20 mei 2020, www.groene.nl/artikel/het-neoliberalisme-is-nog-lang-niet-dood.

Het neoliberale gedachtegoed verdraagt zich niet met het beeld van een sterke overheid. Nu ligt dat anders. Het ideaal van een overheid die stuurt op een gemeenschap van mensen, op solidariteit, en minder ruimte laat voor via competitie verdelende schaarste, neemt aan belang toe, zelfs binnen de klassiek liberale politieke partijen. De aandacht voor effectieve overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven in het belang van kansengelijkheid krijgt daarmee de wind mee.

Tijdens de neoliberale periode ontstond er een sterke focus op de cognitieve aspecten van onderwijs. Onderwijs is een 'tool' tot het verstevigen van de nationale en Europese concurrentiepositie tegenover het buitenland, waarin Amerikanen en in toenemende mate Chinezen de dienst uitmaken.

> "Langzaam begint door te dringen dat goed opgeleide Chinese en Indiase werkenden ook Amerikaanse en Europese hogeropgeleiden kunnen uitdagen in de strijd om kennisintensieve banen. In 1970 leverden de Verenigde Staten een derde van alle studenten op de wereld af, nu nog maar tien procent. In dat jaar kwam nog de helft van de promovendi in exacte vakken uit de Verenigde Staten, dat voor het overgrote deel voor rekening kwam van autochtone Amerikaanse studenten, nu wordt al meer dan de helft van deze PhD's in de Verenigde Staten behaald door studenten van buitenlandse komaf. Voor grote ondernemingen ontstaat zo een mondiale markt voor hogeropgeleiden dankzij een explosieve toename van het aantal werknemers met een universitaire opleiding in rijke en opkomende landen, de snelle toename van productiviteit en kwaliteitsstandaarden in armere landen, digitaal Taylorisme en de mondiale jacht op talent."[28]

Weliswaar wordt er langzaam afstand genomen van het marktdenken, maar vooralsnog blijft de nadruk op de harde cognitieve aspecten van onderwijs in stand. Kansengelijkheid is in het nieuwe denken onveranderd gericht op het zo hoog mogelijk eindigen in de race om het diploma, en wellicht kan dat ook niet anders nu het (politieke) succes van dit streven een zekere vorm van meetbaarheid van resultaten veronderstelt.

28 WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press: Den Haag/Amsterdam 2013, p. 147.

Gelijkekansenbeleid en burgerschap

Het onderwijssysteem zal ook na de hoogtijdagen van het neoliberalisme een, zoals Michael Sandel het uitdrukt, op intellectuele verdiensten en schoolsucces (aangeduid als meritocratie) gebaseerde 'sorteermachine' blijven die bepalend is voor het sociaal aanzien van individuen, met alle bezwaren voor de solidariteit en samenhang in de samenleving van dien.[29]

Wellicht kan een voorbeeld dit verduidelijken.[30] De voorspellende waarde van het oordeel over de kansen van een (autochtone) leerling die de overstap maakt van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs is veel groter dan in – pakweg – de jaren vijftig of zestig van de vorige eeuw, toen een naoorlogse generatie van leerlingen aantrad. Immers, sinds die tijd is de opleiding en technische bagage van docenten verbeterd, is de effectiviteit van toetsing toegenomen en is er gaandeweg een leerlingvolgsysteem in gebruik gekomen dat de ontwikkeling van ieder individu gedurende alle jaren van het basisonderwijs boekstaaft. In het kader van gelijke kansen is dat een groot goed, want er zijn garanties dat de gepresenteerde vooruitzichten voor elke leerling nu beter in verhouding zijn tot zijn of haar intellectuele mogelijkheden. Met andere woorden, voorheen verborgen talent is nu beter zichtbaar gemaakt.

Maar er is hieraan ook een keerzijde. Als we doorgaan met het streven om dit systeem van doorverwijzing te vervolmaken, zal voor menige leerling – en zijn verwachtingsvolle ouders – steeds duidelijker worden dat het gezegde dat je van een dubbeltje een kwartje kunt worden, niet meer vanzelfsprekend opgaat. Het oordeel over het soort van vervolg in het voortgezet onderwijs scheidt dan de winnaars van de verliezers. Voor leerlingen die 'laag' geadviseerd worden, zal het 'hogere' onbereikbaar worden. Bij hen zal het besef een dubbeltje te blijven post kunnen vatten, wat aan de doorverwijzing een stigmatiserend karakter verleent en hun zelfrespect kan bedreigen. Hoe hiertegen in te gaan? Swierstra en Tonkens trekken de conclusie dat schoolsucces als factor in de ontwikkeling van een kind overschat wordt.

29 M.J. Sandel, *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie*, Utrecht: Ten Have 2020.

30 Ontleend aan Fons van Wieringen die dit tijdens zijn voorzitterschap op een vergadering van de Onderwijsraad in 2009 aan de orde stelde.

> "Velen die hier laag scoren weten zich niet gewaardeerd en waardeloos, ook wanneer ze wel degelijk andere kwaliteiten bezitten die voor de samenleving van groot belang zijn. Dit leidt tot eenzijdig en schraal onderwijs en daarmee tot schraal burgerschap. Kinderen worden steeds meer alleen voor de Citotoets klaargestoomd, ten koste van andere, meer vormende, bredere vakken. De discussie over het rapport-Dijsselbloem versterkt dit probleem slechts: herhaaldelijk werd er hierin op gewezen dat het onderwijs zich meer zou moeten beperken tot zijn kerntaken, te weten rekenen en taal. Dit miskent andere bijdragen aan de samenleving die ook als verdienste mogen worden aangemerkt, maar die op de dominante criteria slecht scoren."[31]

De schrijvers pleiten in plaats daarvan voor de 'respectmaatschappij':

> "Een samenleving waarin iedereen een gelijke kans krijgt op het verwerven van (zelf)respect. Goed presteren in rekenen, taal en Cito-scores, is dan slechts een van de manieren om dat (zelf)respect te verwerven. Zelfrespect is immers een van de meest basale bestaansvoorwaarden."[32]

Hoe men hier ook verder over denkt, het is duidelijk dat een te sterke nadruk in het school- of overheidsbeleid op kansengelijkheid als vanzelf op grenzen stuit. Juist dan brengt de race naar het diploma zodanig verstorende effecten met zich mee dat de leerling als mens en als burger in het gedrang komt. In zijn Contourennota uit 1975 sprak voormalig minister Van Kemenade in dit opzicht dan ook over het "gevaar van een toenemende sociale ongelijkheid tussen mensen met een verschillende begaafdheid op opleidingsniveau".[33] Kansengelijkheid is als principe, zoals Sandel bondig samenvat, een moreel noodzakelijke correctie op onrecht, maar geen geschikt ideaal voor een goede samenleving.[34]

31 T. Swierstra & E. Tonkens, 'De schaduwzijde van de meritocratie. De respectsamenleving als ideaal', *Socialisme en Democratie* 2011/68, nr. 7-8, p. 39.

32 Swierstra & Tonkens 2011, p. 41-42.

33 Geciteerd bij Swierstra & Tonkens 2011, p. 37.

34 Sandel 2020, p. 302.

Dat ideaal komt bij uitstek in de vormende aspecten van het onderwijs tot uitdrukking, waarbij het gaat om scholing in respect, menselijke waardigheid en goed burgerschap. Daarvoor biedt de wettelijk aangescherpte burgerschapsopdracht een algemeen kader dat nadere invulling behoeft via de levensbeschouwelijke of religieuze richting, het schoolklimaat en de pedagogische functie van elke school.[35] Ook bij een grondwettelijk gelegitimeerd gelijkekansenbeleid, welke vorm dat ook zal krijgen, hoort de in betrekkelijke vrijheid gestalte te krijgen vormende taak van de school een bepalende rol te spelen. Dat is nu eenmaal in het belang van datgene waar het onderwijs zijn bestaansrecht aan ontleent: het streven naar het ideaal van een goede samenleving.

De conclusie is derhalve dat het principe van kansengelijkheid van grote waarde is voor groepen van leerlingen en studenten die feitelijk in een achterstandspositie verkeren. Het kan echter nooit op zichzelf staan en ook niet doorslaggevend zijn als doel van het onderwijsbeleid. Kansengelijkheid mag geen afbreuk doen aan de vormende taak van onderwijs (onder meer de burgerschapsopdracht) en moet daarom steeds in een afweging met de vrijheden die er op schoolniveau bestaan, worden betrokken.

Gelijkekansenbeleid en de positie van schoolbesturen

Intussen is de hernieuwde aandacht voor gelijkekansenbeleid niet helemaal zonder betekenis. Het kan ertoe leiden dat de overheidsgreep op het bestel als geheel versterkt wordt, bijvoorbeeld doordat de overheid nadere grenzen stelt aan de beleidsvrijheid van afzonderlijke schoolbesturen als het gaat om de organisatie en inrichting van het onderwijs.

Lumpsum

Vanuit verschillende politieke richtingen ter linker- en rechterzijde in het parlement klinken geluiden dat de lumpsum, het gegeven van financiële bestedingsvrijheid van scholen ten aanzien van de overheidsbekostiging, op problemen stuit. In de Kamer wordt regelmatig

35 Het wetsvoorstel ligt anno maart 2021 in de Eerste Kamer, Kamerstukken I 2020/21, 35 352, A.

geklaagd over het oppotten van overheidsgeld op schoolniveau waardoor er onvoldoende handen voor de klas vrij worden gemaakt. De overheid moet meer greep willen, vinden de meeste partijen, op de resultaten van het geld dat naar de scholen gaat. Tot nog toe heeft de meerderheid in de politiek zich kunnen vinden in het argument dat bestedingsvrijheid een belangrijke voorwaarde is voor het maken van keuzen in het belang van kwalitatief goed onderwijs op schoolniveau,[36] maar gaandeweg lijkt het huidige systeem van lumpsum ter discussie te staan. In een recent advies heeft de Onderwijsraad zich over het onderwerp gebogen. De raad meent dat het niet verstandig is het systeem van lumpsum bekostiging los te laten. Wel kunnen instellingen er via wetgeving, toezicht en verantwoording toe gebracht worden om het zicht op en de doelmatigheid van hun bestedingen te versterken.[37]

Toch lijkt er nog een andere, meer hinderlijke connotatie verbonden met lumpsum die vermoedelijk de discussie in de komende tijd zal gaan bepalen. Dat is het gegeven dat veel scholen zich daardoor gedragen als onderneming, als marktpartij, en in hun profilering bepaalde groepen van hun onderwijs kunnen insluiten en uitsluiten. Het komt niet zelden voor dat scholen in het voortgezet onderwijs zich toeleggen op een specifiek aantrekkelijk onderwijsaanbod (bijvoorbeeld alleen vwo en gymnasium). Deze profilering kan niet zonder reden worden toegeschreven aan de bestedingsvrijheid van schoolbesturen. Het gevolg hiervan is evenwel dat verschillende groepen leerlingen verschillend benaderd worden en zo steeds minder mogelijkheden hebben om elkaar te zien.

Interessant was in dit opzicht de vraag of plannen tot vereenvoudiging van de lumpsum bekostiging van scholen voor voortgezet onderwijs tot segregatie en grotere ongelijkheid zou leiden. Enkele denominatieve onderwijskoepelorganisaties meenden begin 2020 van wel, omdat met die vereenvoudiging de bestaande brede schoolgemeenschappen hun geldende bekostigingsvoordeel zouden inleveren. De VO-raad vroeg zich echter af of dat bekostigingsvoordeel terecht was.

36 Zie bijvoorbeeld de brief van de staatssecretaris van OCW van 19 april 2013 naar aanleiding van het onderzoek van de commissie Van Rijn naar de gang van zaken bij Amarantis. *Kamerstukken II* 2012/13, 33495, nr. 10, p. 4.

37 Onderwijsraad, *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden. Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van publieke middelen. Advies*, Den Haag: Onderwijsraad 2018.

Dat zou volgens de raad alleen het geval zijn als er bij een brede schoolgemeenschap sprake is van één gebouw, waar kinderen van verschillende niveaus elkaar tegenkomen en de keuze kan worden gemaakt om definitieve selectie in de onderbouw uit te stellen. Dan wordt er daadwerkelijk werk gemaakt van bestrijding van segregatie en van kansenongelijkheid. Maar van het type brede schoolgemeenschap op één locatie zijn er niet veel.

> "Momenteel hebben echter slechts 40 van de 250 brede scholengemeenschappen daadwerkelijk een zogenaamde unilocatie, waar alle niveaus in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn en leerlingen elkaar daadwerkelijk tegenkomen. Het bekostigingsvoordeel van brede scholengemeenschappen in de huidige bekostigingssystematiek gaat segregatie en kansenongelijkheid op dit moment dus niet of nauwelijks tegen."[38]

De VO-raad pleitte daarom voor een systeem "dat er buiten de lumpsum om gerichte (financiële) maatregelen genomen worden om kansengelijkheid te bevorderen, bijvoorbeeld door stimulering van brede scholengemeenschappen waar leerlingen elkaar op school tegenkomen".[39]

Meer bemoeienis van de overheid

Als volgens het PvdA-voorstel de Grondwet wordt aangepast, is het in het algemeen zo dat de richting van het overheidsbeleid onomkeerbaar lijkt te gaan naar meer bemoeienis van de centrale overheid met het onderwijs. Het concept van gelijke kansen verdraagt zich nu eenmaal lastig met gedecentraliseerde verhoudingen, als het erom gaat aan iedereen op Nederlands grondgebied gelijke mogelijkheden tot verwezenlijking van het recht op onderwijs te verschaffen. Daarmee wordt een groot verschil met de huidige tekst zichtbaar. Artikel 23 Grondwet dat (behoudens voor deze bijdrage niet relevante onderdelen) inhoudelijk al meer dan honderd jaar hetzelfde luidt, dekte in het verleden zowel overheidsbeleid dat via zeer gedetailleerde wetgeving

38 VO-raad, 'Angst dat vereenvoudiging bekostiging kansengelijkheid aantast is ongegrond', 6 februari 2020, www.vo-raad.nl/nieuws/angst-dat-vereenvoudiging-bekostiging-kansengelijkheid-aantast-is-ongegrond.

39 Idem.

sterk ingreep in de vrijheid van de scholen, zoals tot de jaren tachtig van de vorige eeuw het geval was, als beleid van deregulering en autonomievergroting van scholen dat tot op dit moment dominant is.

Overheidsregulering en -deregulering zijn volgens de huidige tekst geen verschijnselen die constitutioneel relevant zijn. Dat deregulering en autonomievergroting van scholen ten gunste werkte van de vrijheid van richting van bijzondere scholen was meegenomen, maar constitutioneel niet geboden. In beide gevallen kon men spreken van "aanhoudende zorg" van de regering voor het onderwijs, zoals het huidige eerste lid zegt.[40] Met de introductie van het begrip 'kansengelijkheid' in de Grondwet wordt dat waarschijnlijk anders. Er is dan sprake van een doelstelling die specifiek richting geeft aan de overheidszorg, waardoor het bij discussies over toekomstige wetgeving moeilijker zal worden om de rol van de centrale overheid al te veel op afstand van de scholen te zetten.

Gelijkekansenbeleid en de positie van onderwijsvragers

Het streven naar kansengelijkheid voor elk individu ten opzichte van anderen veronderstelt weliswaar tot op zekere hoogte uniformiteit, maar ook diversiteit in de benadering. Geen mens is gelijk, ongelijke gevallen dienen ongelijk behandeld te worden naar de mate van hun ongelijkheid, en dat veronderstelt ook maatwerk. Hier wordt opnieuw een grens van gelijkekansenbeleid van de zijde van de (centrale) overheid zichtbaar, doordat al te veel nadruk op formele gelijkheid tot gevolg kan hebben dat zij die onderling van elkaar verschillen over één kam geschoren worden en daardoor per saldo in materiële zin ongelijk behandeld worden. Er is dus een balans tussen uniformiteit en diversiteit vereist.

Het bemiddelen tussen uniformiteit en diversiteit vereist bij uitstek een pedagogische en didactische benadering en dan komt de school en vooral de leraar in beeld. De leraar vormt de belangrijkste factor voor de verwezenlijking van kwalitatief goed en kansengelijk

40 A.K. Koekkoek, 'Verantwoordelijkheid en kwaliteit', in: J.M.G. Leune (red.), *Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid. Enige beschouwingen naar aanleiding van de viering van het 75-jarig bestaan van de Onderwijsraad*, Den Haag: Onderwijsraad 1994, p. 64.

onderwijs.[41] Deels heeft dat te maken met het vaak beleden uitgangspunt dat kwalitatief goed onderwijs emancipatoir is, op zichzelf reeds ten voordele strekt van integratie en kansengelijkheid. Deels berust dat op de opvatting dat de leraar door de relatie die hij of zij met de leerling aangaat, de aangewezen persoon is om maatregelen en beslissingen te nemen die passen bij de mogelijkheden van de leerling. Het ligt daarom voor de hand, zoals al enige jaren het geval is overigens, om meer aandacht te besteden aan de verbetering en versterking van de positie van de leraar in de school. Dit vraagt overigens zowel overheidssturing (betere salarissen, minder werkdruk, terugdringen invloed bevoegd gezag op werkvloer) als overheidsonthouding (meer autonomie van het lerarencorps in het belang van goed onderwijs).

Een strijdpunt is de vroege selectie van leerlingen in het onderwijs. Volgens de huidige regels in de Nederlandse wetgeving worden kinderen al op twaalfjarige leeftijd geselecteerd voor een bepaald soort voortgezet onderwijs. De keuze die dan wordt gemaakt, is vaak bepalend voor de rest van het leven. Een bijdrage aan de oplossing zou kunnen zijn om flexibeler leerroutes in te stellen. Dat kan door het stapelen van diploma's beter mogelijk te maken of door de mogelijkheden tot het volgen van vakken op een verschillend niveau in het kader van een maatwerkdiploma uit te breiden. De meest vergaande oplossing zou zijn om de selectie van leerlingen uit te stellen tot een moment dat een meer afgewogen oordeel over hun toekomst kan worden geveld. Als bijvoorbeeld dit uitstel voor de eerste drie jaren van het voortgezet onderwijs zou worden ingevoerd, zou het onderscheid tussen voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs en voorbereidend hoger onderwijs pas in het vierde jaar van de middelbare school actueel worden.[42]

Het verzet van ouders die vinden dat hun kinderen drie jaar lang onder hun niveau in 'gemeenschappelijke klassen' worden vastgehouden, ligt hier net als in de jaren zeventig echter op de loer. Maar dat kan ook meevallen als in de eventuele plannen naast aandacht voor het vormende aspect van onderwijs een reëel perspectief wordt geboden op volwaardig diplomagericht onderwijs. Ook bij de oplossing van

41 J. Donohoo, 'Collective teacher efficacy research: Productive patterns of behaviour and other positive consequences', *Journal of Educational Change* 2018/19, 6, p. 323-345. Zie ook de toelichting bij het PvdA-voorstel, genoemd in noot 1.

42 Zie ook het in noot 14 genoemde discussiestuk.

uitstel van selectie is het tenslotte van belang dat zo veel mogelijk op gerichte wijze van doelgroepen en maatwerk wordt uitgegaan.

Meer aandacht voor gelijke kansen kan dus ook effecten hebben voor het recht op onderwijs, te begrijpen als het recht op schoolkeuze en het recht op toegang. Ouders die hun kinderen graag op categorale scholen zien, zullen hun wensen wellicht moeten bijstellen in de toekomst. Een belangrijk discussiepunt zal voorts kunnen zijn wie het voor het zeggen krijgt als het kind zich op of nabij de school bevindt: de leraar of de ouder? Het ideaal van meer kansengelijkheid betekent ontegenzeggelijk een verdere verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheden naar het schoolniveau, zoals al bij passend onderwijs – de wettelijke regeling tot bevordering van de integratie van gehandicapte of op andere wijze in hun functioneren beperkte kinderen in het reguliere onderwijs – te zien is. Het benadrukt wat we natuurlijk altijd al geweten hebben, maar soms vergeten: de school is een gemeenschap waarin alle kinderen aan bod komen en waar een verantwoordelijkheid bestaat tot het verschaffen van onderwijs op zodanige wijze dat iedereen naargelang zijn of haar mogelijkheden op een passende plek mag hopen in de samenleving.

De grenzen van gelijkekansenbeleid

De bevordering van kansengelijkheid is altijd een belangrijk grondstreven geweest van het nationale onderwijsbeleid, maar lijkt nu meer dan ooit in het centrum van de aandacht te staan. Actuele problemen en de tijdgeest dragen hieraan bij. Dit verklaart de wens om dit grondstreven grondwettelijk vast te leggen. Toch stel ik de vraag of hiervan een grondrechtelijke meerwaarde mag worden verwacht. Gelijkekansenbeleid stuit om twee redenen op inherente grenzen:

1. Door de gerichtheid op diploma's die daarmee gepaard gaat, creëert het verliezers en werkt het een verdiepte sociale ongelijkheid in de hand. Daarom zijn steeds compenserende invloeden en maatregelen in het belang van burgerschap, van maatschappelijke inclusie en persoonlijk 'respect' noodzakelijk. Gelijkekansenbeleid kan daarom niet zonder gelijktijdige en effectieve aandacht voor levensvisies en burgerschapsvorming in het onderwijs.

2. Hoewel gelijkekansenbeleid argumenten verschaft voor een sterkere sturende rol van de centrale overheid, kan daarbij de zelfstandigheid van de school en de leraar niet gemist worden. Voor de realisering van gelijke kansen is er een balans tussen uniformiteit en diversiteit in de aanpak vereist. Geen individu is immers gelijk. Het bemiddelen tussen uniformiteit en diversiteit vereist bij uitstek een pedagogische en didactische benadering en dan komt de school en vooral de leraar in beeld. De leraar vormt de belangrijkste factor voor de verwezenlijking van kwalitatief goed en kansengelijk onderwijs.

Het denken in gelijke kansen plaatst het belang van onderwijsvrijheid in de school en op de werkvloer niet op de achtergrond of maakt deze overbodig. Juist wat deze specifieke vorm van onderwijsvrijheid betreft is revitalisering vereist, wil het onderwijs niet verzanden in een bloedeloos streven naar een soort van gelijkheid die niemand zal willen.

6. Toelatingsbeleid in het bijzonder onderwijs

Hansko Broeksteeg

Toelating als probleem

Het toelatingsbeleid van scholen op een bijzondere grondslag is al tijden bron van politieke, maatschappelijke en juridische discussie. Meest recent, in november 2020, was er de heftige politieke commotie naar aanleiding van uitspraken van minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media Slob, die direct verband houden met het toelatingsbeleid van bijzondere scholen. Hij stelde in een debat met de Tweede Kamer dat reformatorische scholen van ouders kunnen vragen een verklaring te ondertekenen (een zogeheten identiteitsverklaring), waarin zij de homoseksuele identiteit afkeuren. Dat zou, zo stelde hij, binnen de grenzen van artikel 23 Grondwet passen. Onder grote politieke en maatschappelijke druk keerde Slob op zijn schreden terug. Hij wil nu de wet aanpassen, zodat scholen deze verklaringen niet meer van ouders mogen vragen.

In de notitie *Onderwijsvrijheid én overheidszorg* signaleert de Onderwijsraad diverse spanningen die aan artikel 23 Grondwet zouden kleven. Enkele van deze spanningen hangen samen met het toelatingsbeleid van bijzondere scholen, waarmee de raad dit beleid ter discussie stelt. Zo stelt spanning 3 dat de centrale overheid weinig grip heeft op het scholenaanbod, maar dat zij wel voldoende onderwijs heeft te garanderen. Spanning 4 stelt het pluriforme onderwijsaanbod aan de orde, dat onder druk zou kunnen staan door de vrijheid van inrichting van bijzondere scholen, waaronder het toelatingsbeleid, en door het verminderde aanbod in krimpgebieden. Spanning 5, ten slotte, stelt segregatie als gevolg van schoolbeleid ter discussie. Daarbij speelt toelating een grote rol.

In deze bijdrage onderzoek ik in hoeverre het toelatingsbeleid in het bijzonder onderwijs daadwerkelijk spanningen oplevert, zoals genoemd door de Onderwijsraad. Of schetst de raad wellicht valse tegenstellingen?

Ik schets hieronder eerst het wettelijke kader dat voor toelatingsbeleid relevant is. Vervolgens ga ik in op toelating op basis van de grondslag van de school, de meest principiële en bediscussieerde toelatingsgrond. Ik noem daarna kort het initiatiefwetsvoorstel dat een toelatingsrecht wil realiseren en het toelatingsbeleid in de praktijk. Dan kom ik toe aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Ik ga daarbij eerst in op de rol van grondrechten in een pluriforme samenleving, dan op de betekenis van artikel 23 in de pluriforme samenleving en vervolgens op de positie van leerlingen en ouders. Hoewel de toelating in het beroeps- en hoger onderwijs evenzeer interessant zijn, concentreert deze bijdrage zich op het primair en voortgezet onderwijs.

Het wettelijke kader van toelating

Toelating is de beslissing van het bevoegd gezag, waardoor het recht ontstaat op het genot van de onderwijsvoorzieningen die de school biedt.[1] Toelating is als zodanig niet vastgelegd in verdrags- of grondwetsbepalingen. Ik licht dat toe. Artikel 2 Eerste Protocol EVRM bepaalt (onder meer) dat niemand het recht op onderwijs mag worden ontzegd. Daaruit valt af te leiden dat niemand door de overheid van het onderwijs, dat hij wil volgen, mag worden afgehouden. Maar dit recht op onderwijs houdt niet in dat iedereen toegang heeft tot de school van zijn keuze. Dat is logisch, omdat artikel 2 Eerste Protocol EVRM zich richt tot de overheid (en daarmee veeleer toegang tot onderwijs regelt) en de toelating tot een school de verhouding tussen ouders en leerlingen betreft.[2] Artikel 2 Eerste Protocol EVRM verplicht de overheid dus wel om het onderwijsbestel zo in te richten dat elke leerling altijd onderwijs kan volgen op een school, maar die school hoeft niet de eerste keuze van (de ouders van) de leerling te zijn. Ook andere verdragsbepalingen, zoals artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en artikel 28 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) moeten op deze wijze worden geïnterpreteerd.[3]

1 P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 398-399.
2 Zoontjens 2019, p. 99, p. 399-400.
3 J. Gerards, 'Het recht op onderwijs', in: J. Gerards (red.), *Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2020, p. 389-392.

De Grondwet geeft in artikel 23 geen regels over toelating. Toelating behoort juridisch tot de vrijheid van inrichting als deelvrijheid van de vrijheid van onderwijs. Wel houdt dit onderdeel van de vrijheid van inrichting direct verband met richting. Ik kom hierop verder in deze bijdrage terug.

De wet geeft wel kaders voor toelating. Ik noem in dit verband de Wet op het primair onderwijs (Wpo), de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).

De Wpo bepaalt in artikel 40, eerste lid, dat de beslissing over toelating en verwijdering van leerlingen bij het bevoegd gezag berust. De bepaling geeft voorts voorschriften over aanmelding, extra ondersteuning en speciaal onderwijs. Dat scholen toelating mogen weigeren op denominatieve gronden, staat niet expliciet in de bepaling vermeld. Dat is indirect wel het geval, want in artikel 40, vijfde lid onder b, Wpo staat dat het derde en vierde lid (omtrent extra ondersteuning) niet van toepassing zijn indien het bevoegd gezag de ouders bij de aanmelding verzoekt te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen respecteren dan wel dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen onderschrijven, en de ouders dit weigeren.[4] Ook lid 9 van artikel 40 Wpo noemt toelating op denominatieve gronden in het licht van speciaal onderwijs: de toelating van een leerling van een basisschool tot een speciale school voor basisonderwijs van

4 Artikel 40, derde tot en met vijfde lid, Wpo luiden: "3. Het bevoegd gezag beoordeelt of de aanmelding een kind betreft dat extra ondersteuning behoeft. Hiertoe kan het bevoegd gezag de ouders verzoeken gegevens te overleggen betreffende stoornissen of handicaps van het kind of beperkingen in de onderwijsparticipatie. Onder extra ondersteuning wordt niet verstaan ondersteuning ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal met het oog op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. 4. Indien toelating van een leerling die extra ondersteuning behoeft, wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaats dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de schoolondersteuningsprofielen van de betrokken scholen, voor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Onder andere school kan ook worden verstaan een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. 5. Het derde en vierde lid zijn niet van toepassing: a. indien op de school waar de leerling is aangemeld geen plaatsruimte beschikbaar is, of b. indien het bevoegd gezag de ouders bij de aanmelding verzoekt te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen respecteren dan wel te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen onderschrijven, en de ouders weigeren dit te verklaren."

het samenwerkingsverband waaraan de basisschool deelneemt, wordt niet geweigerd op denominatieve gronden. Artikel 27 Wvo noemt toelating op denominatieve gronden niet expliciet. Op eenzelfde wijze als bij artikel 40, vijfde lid onder b, Wpo speelt denominatie bij toelating een rol in artikel 27, tweede lid onder b Wvo.

In dit verband is verder de gelijkebehandelingswetgeving relevant. Artikel 7, eerste lid, Awgb bepaalt dat onderscheid verboden is "bij het (...) verlenen van toegang tot goederen of diensten (...), indien dit geschiedt: (...) c. door instellingen die werkzaam zijn op het gebied van (...) onderwijs". Direct onderscheid op de gronden, genoemd in deze wet (godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat) is verboden. Indirect onderscheid kan echter zijn toegestaan, indien dat onderscheid objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel, en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (artikel 2, eerste lid, Awgb). Artikel 7, tweede lid, Awgb bepaalt vervolgens dat:

> "(...) een instelling van bijzonder onderwijs bij de toelating en ten aanzien van de deelname aan het onderwijs onderscheid mag maken op grond van godsdienst, levensovertuiging of geslacht, voor zover deze kenmerken vanwege de aard van het onderwijs een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd vereiste vormen, gezien de grondslag van de instelling. (...) Een zodanig onderscheid mag niet verder gaan dan passend is, gelet op de houding van goede trouw en loyaliteit aan de grondslag van de instelling die van leerlingen mag worden verlangd (...)."

Dit betekent dat het verbod van direct onderscheid voor een instelling van bijzonder onderwijs onder omstandigheden is toegestaan. Het onderscheid mag echter niet leiden tot onderscheid op andere gronden dan genoemd in de Awgb.

Uit het voorgaande volgt dat toelating een discretionaire bevoegdheid is van het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling. De wetgever heeft geen strikte voorwaarden gesteld, maar binnen de grenzen van de wet moet het bevoegd gezag keuzes maken. Het bevoegd gezag van een bijzondere school is, kort weergegeven, om meerdere redenen bevoegd om toelating te weigeren. In het voortgezet onderwijs betreft

het selectie op basis van geschiktheid.[5] Verder kan toelating worden geweigerd in verband met bijvoorbeeld een handicap of chronische ziekte, of met een sociaal achterstellende eigenschap of hoedanigheid, waarvoor de school onvoldoende voorzieningen kan bieden.[6] Voorts kan de capaciteit van de school relevant zijn. Het bevoegd gezag van een bijzondere school kan, binnen grenzen van de jurisprudentie, een (dwingend) schoolwijkenbeleid voeren. Het kan bijvoorbeeld een 'voedingsgebied' (de wijken of kernen waarin de school mag werven) van de school vaststellen, zeker als dat mede is gericht op de capaciteit van de school.[7] Toelatingsbeleid kan zo wellicht helpen om segregatie van 'witte' en 'zwarte' scholen tegen te gaan.[8]

Over deze gronden gaat deze bijdrage niet. Het gaat mij, zoals gezegd, om toelating op de grond van de richting van de school. Dit criterium kan overigens overlap hebben met een van de hiervoor genoemde criteria. Zo is wel eens gesuggereerd dat er, als gevolg van het toelatingsbeleid van scholen op bijzondere grondslag, segregatie kan ontstaan. Dat is echter niet het geval, integendeel zelfs.[9]

Toelating op basis van religieuze grondslag van de school

Deze bijdrage betreft vooral de toelating van leerlingen op grond van godsdienst of levensbeschouwing. Het gaat dan om toelatingsbeleid, gebaseerd op de inrichtingsvrijheid, die direct verband houdt met de richting. Een gevolg van deze vrijheid is dat het bevoegd gezag leerlingen kan weigeren op grond van de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag van de school. Deze bevoegdheid is echter beperkt; ik werk dat hieronder uit.

5 In het beroeps- en hoger onderwijs speelt ook vooropleiding een rol.

6 In dat geval is de Wgbh/cz van toepassing. Zie Zoontjens 2019, p. 414-419.

7 Zoontjens 2019, p. 409-410; Pres. Rb. Utrecht 23 november 2000, ECLI:NL:RBUTR:2000:AA8433 *(Bunschoten)*.

8 Zie B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Artikel 23 Grondwet op de tocht?', in: E.M.H. Hirsch Ballin e.a. (red.), *Getuigend staatsrecht*, Nijmegen: WLP 2005, p. 431-468; B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Toelatingsbeleid ter bestrijding van segregatie', in: P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens (red.), *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009, p. 213-244; Zoontjens 2019, p. 410-414.

9 Inspectie van het onderwijs, *Technisch rapportage Onderwijskansen en segregatie. De staat van het onderwijs 2016/2017*, z.p.: Inspectie van het onderwijs 2018.

In het onderwijsrecht is het Maimonides-arrest nog steeds maatgevend.[10] Het ging in dit arrest om de toelating van een leerling tot een joodse school. Hij werd geweigerd omdat hij volgens de joodse wetten niet joods zou zijn. Zijn vader doet voor de rechter een beroep op zowel artikel 23 Grondwet als op artikel 2 Eerste Protocol EVRM. Dat baatte hem niet, omdat beide artikelen geen recht op toelating op een school naar keuze bevatten. Met andere woorden: de jongen werd niet op de school toegelaten, ondanks de wens daartoe van de vader.

Uit het arrest valt in de eerste plaats af te leiden dat de grondslag van de weigering van toelating door het bevoegd gezag, te herleiden moet zijn tot de statuten van de rechtspersoon van de school, meer in het bijzonder tot de doelstellingsbepaling daarin. In de tweede plaats moet het toelatingsbeleid consistent zijn, in het licht van de doelstelling van de rechtspersoon. Indien het bevoegd gezag aan deze voorwaarden voldoet, mag het een (strikt) toelatingsbeleid voeren.[11] In dat geval kent de school veelal de eis van het onderschrijven van de richting door de ouders of de leerling. Zij verklaren hiermee dat zij de religieuze (of levensbeschouwelijke) richting van de school aanhangen. Daarmee gepaard gaan leefregels, waarvan zij verklaren deze na te volgen.

Het voorgaande betekent dat indien een school een toelatingsbeleid voert dat niet consistent is met haar statutaire doelstellingen, zij leerlingen niet kan weigeren, omdat zij de richting van de school niet willen onderschrijven. Dat bleek bijvoorbeeld in de zaak van het Hoornbeeck College.[12] Deze reformatorische school vroeg van ouders, die hun zoon wilden aanmelden voor de school, de onderschrijving van een identiteitsverklaring, waarin onder meer onderwerpen als kerkbezoek, kleding en haardracht, moderne muziek en lectuur waren opgenomen. De betreffende leerling werd geweigerd, omdat de ouders thuis een televisietoestel hadden, zij een afwijkende visie op medezeggenschap zouden hebben, vanwege het gebruik van afwijkende Bijbelvertalingen en omdat hun dochter, de zus van de zoon die werd aangemeld, soms een broek zou dragen. Omdat het gevoerde

10 HR 22 januari 1988, ECLI:NL:HR:1988:AD0151, *AB* 1988, 96, m.nt. F.H. van der Burg.

11 Zoontjens 2019, p. 47.

12 Hof Amsterdam 25 juli 2007, *NJCM-Bulletin* 2008, p. 499, m.nt. De Blois *(Hoornbeeck)*.

toelatingsbeleid echter niet consistent was, werd het college opgedragen de zoon toe te laten.

Tot de standaardjurisprudentie over toelatingsbeleid behoort ook de casus van het Don Bosco College.[13] Een leerlinge zou worden verwijderd van deze rooms-katholieke school als zij, zoals zij had aangekondigd, een hoofddoek zou gaan dragen. De school beriep zich op haar toelatingsbeleid en het daarop gebaseerde schoolreglement. Het Hof oordeelde vervolgens dat "voldoende aannemelijk is geworden" dat de eis om – kort weergegeven – geen hoofddoek te mogen dragen "inderdaad door de Stichting nodig wordt geacht voor de verwezenlijking van de godsdienstige grondslag van het College". Met andere woorden: dit element van het toelatingsbeleid werd consistent geacht met de statutaire doelstellingen van de rechtspersoon. Omdat de school consistent toelatingsbeleid voerde, mocht de leerling worden verwijderd.

Indien, kortom, een school op een rooms-katholieke of protestants-christelijke grondslag eerder leerlingen toeliet, die niet deze religieuze grondslag onderschrijven, dan kan de school niet ineens leerlingen weigeren vanwege haar grondslag. Dat kan pas als het beleid wordt gewijzigd en vervolgens consistent met de statutaire doelstelling wordt toegepast. Wel kan de school vragen om de grondslag van de school te respecteren.

Een wetsvoorstel voor een toelatingsrecht

De bevoegdheid om toelatingsbeleid te voeren op denominatieve gronden is politiek geen rustig bezit. In 2005 maakten de Tweede Kamerleden Hamer, Vergeer, Jungbluth en Lambrechts een voorstel van Wet regeling toelatingsrecht bijzonder onderwijs aanhangig,[14] dat – de naam zegt het al – een toelatingsrecht voor leerlingen in het bijzonder onderwijs vastlegt, ook wel een acceptatieplicht genoemd. Het wetsvoorstel betreft, om precies te zijn, de introductie van een verbod voor bijzondere scholen om de toelating van leerlingen te weigeren op denominatieve gronden, tenzij zij weigeren te verklaren de grondslag

13 Gerechtshof Amsterdam 6 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6764 *(Don Bosco)*.

14 *Kamerstukken II* 2005/06, 30417, nrs. 1-3.

van het onderwijs van de school te respecteren. Hiermee wordt, volgens de initiatiefnemers, beoogd beperkingen weg te nemen in het schoolkeuzerecht van de ouders en te bevorderen dat scholen zo veel mogelijk een gemengde samenstelling krijgen en een redelijke afspiegeling zijn van de woonkern of wijk waarin zij zich bevinden. In 2010 bracht de Tweede Kamer verslag uit;[15] zij wacht nog op de Nota naar aanleiding van het Verslag.[16]

Een strikt toelatingsbeleid in de praktijk

Het aantal scholen dat een strikt toelatingsbeleid voert, is betrekkelijk gering. Het betreft in de eerste plaats orthodox-christelijke scholen, op bijvoorbeeld reformatorische, gereformeerd-vrijgemaakte of evangelische grondslag. Daarnaast betreft het islamitische en joodse scholen.

Niels Rijke deed onderzoek naar het benoemingsbeleid van leerkrachten op orthodox-christelijke scholen. Over het algemeen kunnen we aannemen dat scholen die een identiteitsgebonden benoemingsbeleid voeren, ook een strikt, identiteitsgebonden toelatingsbeleid van leerlingen hebben. Hij constateert dat de orthodox-christelijke scholen zo'n 5% van alle leerlingen in Nederland onderwijzen. Indien de islamitische en joodse scholen worden meegenomen, zou dit percentage iets hoger liggen. De reformatorische zuil, die met de uitspraken van Slob in de belangstelling kwam te staan, is klein. Zij kent weliswaar zo'n 200 basisscholen, maar slechts zeven scholen van voortgezet onderwijs, één mbo- en één hbo-school.

Rijke constateert in zijn proefschrift dat tussen de orthodox-christelijke scholen veel verschillen bestaan in benoemingenbeleid én dat de 'zuilen' waar deze scholen uit voortkomen, sterk in beweging zijn.[17] Dat geldt bijvoorbeeld voor de reformatorische en de vrijgemaakt-gereformeerde zuil. De zuilen 'verwereldlijken', zogezegd. Het kan niet

15 *Kamerstukken II* 2009/10, 30417, nr. 9.

16 Volgens de laatste stand van zaken is de verdediging van het voorstel in handen van de Tweede Kamerleden Hamer, Van Dijk, Dibi, Van der Ham en Kraneveldt. Alleen Van Dijk (SP) is nog lid van de Tweede Kamer.

17 N.A. Rijke, *Een voortdurende schoolstrijd. Identiteitsgebonden benoemingsbeleid ten aanzien van personeel op orthodox-protestantse basis- en middelbare scholen in Nederland in relatie tot mensenrechten* (diss. UU), Den Haag: Boom juridisch 2019.

anders dan dat deze beweging gevolgen heeft voor het toelatingsbeleid van de orthodox-christelijke scholen van deze richtingen. Kortom, de mate waarin scholen een identiteitsgebonden toelatingsbeleid toepassen is gering – deze scholen betreffen zo'n 5% van alle leerlingen – , en de scholen waar het om gaat, transformeren langzaam maar zeker waardoor het toelatingsbeleid minder strikt wordt.

Grondrechten in een pluriforme samenleving

Om de betekenis van artikel 23 Grondwet in het huidige tijdsgewricht goed te kunnen begrijpen, is het belangrijk eerst stil te staan bij de rol van grondrechten in een pluriforme samenleving. Immers, ook de vrijheid van onderwijs is een grondrecht.

Grondrechten, althans de klassieke, zien primair op overheidsonthouding ten aanzien van bepaalde vrijheidssferen van de burger. Die sferen betreffen onder meer zijn privacy, zijn meningsuiting, zijn godsdienst en zijn verenigingsrecht. De overheid mag niet in deze vrije ruimte treden, althans slechts onder de voorwaarden die de Grondwet of internationale verdragen (in het bijzonder het EVRM) daarbij geven, met andere woorden, die in de daarbij behorende beperkingsclausule zijn vervat. Het gaat er dus om dat individuen en collectieven als dragers van de grondrechten zelf bepalen op welke wijze zij hun rechten uitoefenen en hoe zij daarmee hun leven vormgeven.[18] Anders gezegd: grondrechten zijn rechten die voortvloeien uit de menselijke waardigheid, die fundamenteel zijn voor de vrijheid van de mens en die de menselijke autonomie vormgeven en handhaven.[19]

Grondrechten zijn daarnaast wezenlijk om de pluriformiteit van de samenleving te waarborgen. Deze pluriformiteit speelt in het bijzonder in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een grote rol. Het Hof laat niet na te benadrukken dat pluriformiteit van groot belang is in een democratische rechtsstaat. De vrijheden van meningsuiting, van godsdienst, van onderwijs, van vereniging en van betoging bewerkstelligen dat een andere mening dan de mainstream opvatting kan worden gehoord, een nieuwe godsdienst

18 A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis, *Hoofdstukken Grondrechten*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010, p. 36.

19 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 365.

zich kan vestigen, een pluriform onderwijsaanbod kan bestaan, belangen kunnen worden behartigd die de overheid onvoldoende in het vizier heeft gehad, en afwijkende opvattingen collectief zichtbaar in het straatbeeld worden gebracht. Grondrechten zijn, zo bezien, niet alleen nodig om de menselijke waardigheid en autonomie te waarborgen, maar evenzeer om de pluriformiteit van de samenleving te verzekeren. Een pluriforme samenleving biedt ruimte voor minderheden met hun eigen (zelfs: eigenaardige) opvattingen, die afwijken van wat de meerderheid vindt.

Dat klassieke grondrechten een vrijheidssfeer garanderen, betekent vanzelfsprekend niet dat een vrijheid ook te allen tijde gerealiseerd kan worden. Niet alleen kan de overheid beperkingen stellen (op grond van de hiervoor genoemde beperkingsclausules), ook in privaatrechtelijke verbanden kan een grondrecht niet altijd worden geëffectueerd. De verenigingsvrijheid houdt bijvoorbeeld niet in dat iedereen lid kan worden van (bijvoorbeeld) een studentenvereniging, een zangkoor, de Nederlandse Internisten Vereniging of de Reformatorische Oratoriumvereniging.[20] Met andere woorden: grondrechten gelden ook in horizontale verbanden, maar kunnen dan niet altijd onverkort gelden. En toelatingsbeleid is geen onderwerp dat alleen bij artikel 23 Grondwet speelt.

Duidelijk is wel dat een van de grenzen van toelatingsbeleid, of het nu het beleid van een vereniging of van een school betreft, is gelegen in het gelijkheidsbeginsel, in de Grondwet vastgelegd in artikel 1. In hoeverre mag de vereniging of mag de school onderscheid maken bij de toelating van leden of van leerlingen?

Het gelijkheidsbeginsel neemt in de catalogus van grondrechten een bijzondere plek in.[21] In de eerste plaats omdat het gelijkheidsbeginsel niet alleen als een klassiek grondrecht is aan te merken, gericht op overheidsonthouding. Het gelijkheidsbeginsel veronderstelt immers handelen van de overheid: zij dient gelijke gevallen gelijk te behandelen (formele gelijkheid). Zij dient tevens maatregelen te nemen om ongelijke behandeling te voorkomen en benadeling op te heffen (materiële gelijkheid). Het gelijkheidsbeginsel is in de tweede plaats bijzonder (en hier nog relevanter), omdat het moeilijk te verenigen

20 J.L.W. Broeksteeg, ''Eenvormigheid, de vloek van het moderne leven'', *TvCR* 2010, p. 437-442.

21 Idem.

is met de klassieke grondrechten.[22] Zoals gezegd willen de klassieke grondrechten de pluriformiteit van de samenleving verzekeren. Het al te strikt afdwingen van het gelijkheidsbeginsel (anders gezegd: een al te strikte focus op materiële gelijkheid) kan, zo bezien, een beperking betekenen van de klassieke grondrechten. Hun positie wordt zwakker. Indien klassieke grondrechten te zeer in het perspectief van het gelijkheidsbeginsel moeten worden uitgeoefend, dan zal van de verzekering van de pluriformiteit van de samenleving minder terecht komen.

In de afweging van 'botsende' grondrechten zal van geval tot geval bekeken moeten worden welk grondrecht prevaleert. Op dit punt is de kabinetsnota 'Grondrechten in een pluriforme samenleving' uit 2004 van belang. Hierin stelt het kabinet vast dat grondrechten geen hiërarchie kennen en dat de afweging van grondrechtelijke belangen altijd casuïstisch is.[23] Dat geldt nog steeds. De wetgever zal zo'n hiërarchie niet snel aanbrengen, want hij kan onmogelijk alle potentieel betrokken (grondrechtelijke) belangen overzien; het bestuur en de rechter hebben voldoende juridische handvatten om in het concrete geval die afweging wel te maken. Hiervoor zagen wij al, bij de zaak-Hoornbeeck en de zaak-Don Bosco, dat bijvoorbeeld consistent beleid een argument is dat in zo'n afweging een rol speelt.

Ten slotte is hier de vraag nog relevant wat de vrijheid van onderwijs méér biedt dan de 'optelsom' van de vrijheden van vereniging, godsdienst en meningsuiting. Immers, om toelatingsbeleid van leerlingen te mogen voeren, is een beroep op de vrijheid van onderwijs noodzakelijk. Dat antwoord is niet moeilijk te geven. In de eerste plaats is de school (of is een schoolgemeenschap) een wezenlijk andere organisatie dan een reguliere vereniging. Er zijn meerdere relevante actoren die de school vormgeven: het schoolbestuur, de leerkrachten, de ouders en vooral ook de leerlingen. Daarom is de vrijheid van onderwijs ook niet te zien als een verlengde van de vrijheid van godsdienst. Zij kan daarmee verbonden zijn, maar daarvan evenzeer losstaan. In de tweede plaats is onderwijs een voorwerp van de aanhoudende zorg van de overheid.[24] Onderwijs is van kapitaal belang voor de toekomst van de samenleving. De toekomstige generatie moet zodanig worden opgeleid dat zij gevormd wordt, dat zij zich

22 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 411-412.

23 *Kamerstukken II* 2003/04, 29614, nr. 2.

24 Art. 23 lid 1 Gw bepaalt overigens: "zorg der regering".

verhoudt tot de wereld en waardoor de samenleving ook over enkele decennia goed kan blijven functioneren. Om die reden heeft de overheid een belangrijke rol in de vormgeving van het onderwijs, voor wat betreft de deugdelijkheidseisen, bekostigingsvoorwaarden en het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Deze combinatie van factoren maakt dat de reikwijdte van de vrijheid van onderwijs groter is dan die van de vrijheden van vereniging, godsdienst en meningsuiting in hun onderling verband bezien.

Artikel 23 in een pluriforme samenleving

Zowel de controverse met betrekking tot de uitspraken van minister Slob over de identiteitsverklaring, als het initiatiefwetsvoorstel van Hamer c.s. laten zien dat de politiek aanstuurt op beperking van de bevoegdheid om een toelatingsbeleid te voeren. Deze discussies laten zien dat artikel 23 Grondwet en daarmee ook dit beleid in een soort 'frame' van verouderde, achterhaalde verzuiling lijkt te staan. De onderwijsvrijheid lijkt in dit 'frame' een residu van voorbije tijden te zijn. En daar waar de rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen voorbij de verzuiling zouden zijn geraakt en een algemeen toelatingsbeleid toepassen, zouden orthodox-christelijke scholen nog in die verzuiling zijn blijven hangen. Met de komst van islamitische scholen zou bovendien een nieuwe zuil zijn ontstaan, die de politiek enerzijds met een soort omzichtigheid benadert, en waarvoor anderzijds een soort angst lijkt te bestaan.

Toch zou dit niet de insteek van het debat over artikel 23 Grondwet moeten zijn. Artikel 23 Grondwet is in haar huidige vorm tot stand gekomen in 1917. Sinds 1917 heeft het artikel slechts zeer beperkte wijzigingen ondergaan; bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is de bepaling ongewijzigd gelaten. De grondwetgever beoogde in 1917 in de eerste plaats een gelijkberechtiging (door gelijke bekostiging) te regelen voor álle vormen van onderwijs. De idee die tegenwoordig gemeengoed lijkt te zijn, dat de vrijheid van onderwijs een voorrecht voor zou zijn christelijke minderheden, is historisch en juridisch niet vol te houden. Zij geldt ook voor andere vormen van onderwijs, zoals voor de algemeen-bijzondere scholen of de vrije scholen.

Naast deze gelijkberechtiging is er een tweede uitgangspunt van artikel 23 Grondwet. De vrijheid van onderwijs is een grondrecht, dat (groepen van) burgers bescherming biedt tegen de overheid. Zij kunnen in hun eigen sfeer hun leven, persoonlijkheid en identiteit vormgeven; zij kunnen zich organiseren met gelijkgestemden. Omdat de vraag wat goed onderwijs is, door eenieder verschillend beantwoord en ingevuld zal worden, is de vrijheid om onderwijs op eigen wijze te organiseren, zo belangrijk. In dat opzicht wijkt artikel 23 Grondwet niet af van andere (minder omstreden) grondrechten, zoals de hiervoor genoemde vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Deze grondrechten waarborgen, net zoals de vrijheid van onderwijs, een overheidsvrije sfeer en willen burgers in onderling verband hun eigen leefwereld laten vormgeven en dus ook hun eigen onderwijs laten inrichten.

Het voorgaande betekent dat de grondslag van artikel 23 Grondwet vooral is gelegen in de pluriformiteit van de samenleving. De verschillende opvattingen over het goede leven, de vele manieren waarop goed onderwijs ingevuld kan worden, betekenen dat de waarde van de onderwijsvrijheid vooral daarin is gelegen: zij waarborgt, met andere grondrechten, de pluriformiteit van het onderwijsaanbod en daarmee van de samenleving.[25]

Dat neemt echter niet weg dat de vrijheid van onderwijs, net zoals andere grondrechten, niet absoluut kan gelden. Omdat de reguliere beperkingssystematiek van grondrechten voor artikel 23 Grondwet niet geldt[26], is moeilijk aan te geven hoe ver beperkingen van de vrijheid van inrichting mogen reiken. Deze discussie speelt niet alleen ten aanzien van het toelatingsrecht, maar bijvoorbeeld ook voor wat betreft de wijze waarop een school burgerschapsvorming moet vormgeven. In beide gevallen zou mijns inziens moeten gelden dat de beperking van de onderwijsvrijheid niet de pluriformiteit van het onderwijsaanbod zou moeten aantasten.

25 J.L.W. Broeksteeg, ''Eenvormigheid, de vloek van het moderne leven'', *TvCR* 2010, p. 437-442.

26 Dat wil vooral zeggen dat voor de beperking van andere grondrechten een formeelwettelijke grondslag nodig is (een wet vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal), terwijl dat voor de beperking van art. 23 Grondwet niet (altijd) nodig is.

De positie van leerlingen (en de identiteitsverklaring)

De moeilijkheid van de toepassing van artikel 23 Grondwet is dat zij (groepen van) burgers beschermt tegen al te vergaande overheidsbeinvloeding, maar dat zij niet beschermt tegen de beïnvloeding van de 'eigen' kring. Juridisch gezegd: artikel 23 Grondwet en artikel 2 Eerste Protocol EVRM hebben een verticale werking, dat wil zeggen dat zij bescherming tegen de overheid bieden; zij hebben geen (of slechts zeer beperkt) horizontale werking, met andere woorden bescherming in privaatrechtelijke verbanden. Dat heeft gevolgen voor het toelatingsbeleid. Hiervoor noemde ik al het 'standaardarrest'-Maimonides, waarin een jongen niet werd toegelaten tot een joodse school, omdat hij volgens de joodse wetten niet joods is. In de eveneens besproken zaak-Hoornbeeck speelde eenzelfde probleem: een leerling werd niet toegelaten vanwege (onder meer) de aanwezigheid van televisie in het huishouden en het dragen van broeken door zijn zus. Vanwege niet consistent toelatingsbeleid moest de school de jongen alsnog toelaten. Niettemin maakt de casus duidelijk dat artikel 23 Grondwet niet tegen de 'eigen kring' beschermt, met andere woorden: artikel 23 Grondwet biedt waarborgen ten opzichte van de overheid, maar kan geen rechten ten opzichte van particulieren of particuliere verbanden scheppen.

Ook in de discussie die Slob losmaakte omtrent de identiteitsverklaring, speelt dit dilemma: de onderwijsvrijheid beschermt de school tegen te vergaande overheidsbeïnvloeding. De homoseksuele leerling wordt echter niet beschermd tegen zijn 'kring'. Dat kan zorgen voor een onveilige situatie op school: van homoseksuele leerlingen die zich geremd voelen in de ontwikkeling van hun identiteit tot leerlingen die zich hierdoor gediscrimineerd voelen. Deze vorm van discriminatie zorgt ervoor dat maatschappelijke en politieke groepen artikel 23 Grondwet en de onderliggende wet- en regelgeving willen aanpassen, opdat deze vorm van horizontale werking van grondrechten (jegens particulieren) binnen de verticale reikwijdte (jegens de overheid) wordt gebracht. Het is de vraag of dat verstandig is. Om een voorbeeld te geven: het wetsvoorstel van Hamer c.s. wil een toelatingsrecht in het bijzonder onderwijs regelen. Het gevolg is dat orthodox-christelijke, joodse en islamitische scholen gedwongen kunnen worden om leerlingen toe te laten die niet tot de desbetreffende denominatie behoren.

Het is maar de vraag in hoeverre daarvoor enige animo bestaat. Een regeling van het toelatingsrecht is zo bezien overbodig.

Het ligt anders met de positie van homoseksuele leerlingen in hun school, die op zoek zijn naar hun identiteit en daarin bescherming behoeven. Dan is echter niet artikel 23 Grondwet het probleem, maar kan een oplossing worden gevonden in de al bestaande discriminatieregelgeving. Met andere woorden: scholen kunnen voortkomen uit en hebben een visie op het goede leven en op goed onderwijs, maar zij kunnen de identiteit van leerlingen niet afwijzen en evenmin wijzigen. Zij zijn, net als elke andere rechtspersoon, gebonden aan de wetgeving omtrent gelijke behandeling en discriminatie. Dat kan een spanning opleveren, namelijk tussen de religieuze grondslag van de school en wettelijke bepalingen.[27] Burgerschapsonderwijs kan een bijdrage leveren aan de acceptatie van homoseksualiteit.[28]

Daarmee komen we op een laatste aspect. Onderwijs gaat niet alleen om leren, om het verwerven van kennis en vaardigheden, maar veel meer nog om de vorming van het kind. Het kind krijgt een plek in de wereld en ontwikkelt een visie daarop. Goed onderwijs gaat, anders gezegd, om het wegwijs maken in de wereld en het verwerven van identiteit (ook wel socialisatie en subjectwording genoemd). De leerling wordt als persoon gevormd. Dit meer pedagogische aspect houdt duidelijk verband met grondrechten: het kind moet worden vrijgelaten om zichzelf te ontwikkelen. De school faciliteert dat en moet de leerling daarin vrijlaten. Het toelatingsrecht is dan niet zozeer een probleem; het gaat veeleer om de gelijkwaardige behandeling van alle leerlingen. Ik verwijs in verband hiermee naar de bijdragen van Gert Biesta en Erik Borgman in deze bundel.

De positie van ouders

In deze bijdrage wil ik ook kort stilstaan bij de positie van ouders. De vrijheid van onderwijs bestaat, omdat de vraag wat goed onderwijs is vele antwoorden kent. Deze antwoorden zijn afhankelijk van opvattingen over het goede leven. Daarom hoort er ook een onderwijsaanbod

27 Zie hierover uitgebreid het hiervoor aangehaalde proefschrift van Rijke.

28 P. Zoontjens, *De weg naar burgerschap* (afscheidsrede), Tilburg: Tilburg University 2019.

te zijn dat is gebaseerd op verschillende visies op goed onderwijs. Dat betekent dat ouders een school zoeken die bij hun onderwijsvisie past. Als de visie de ouders niet (meer) past, kiezen zij een andere school voor hun kinderen.

Omdat vrijwel alle scholen vrij toegankelijk zijn, hebben ouders voldoende keuze. Deze vrije toegankelijkheid geldt weliswaar niet voor orthodox-christelijke en islamitische scholen, maar voor deze scholen geldt wel, dat als hun onderwijsvisie niet meer aansluit bij de wensen van de ouders, deze ouders een andere school zullen kiezen voor hun kinderen. Scholen die niet meer aan de maatschappelijke vraag voldoen, hebben na verloop van tijd te weinig leerlingen. Ouders stemmen immers met hun voeten. Dat is een trend die overigens ook in het openbaar onderwijs zichtbaar is. Daarnaast en zoals hiervoor ook al gezegd, bewegen de orthodox-christelijke scholen langzaam mee met de trend naar, kort gezegd, verwereldlijking. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in (sommige) gereformeerd-vrijgemaakte scholen, die inmiddels leerlingen van verschillende kerkgenootschappen toelaten.

Onderwijsvrijheid geeft vorm aan pluriformiteit

Artikel 23 Grondwet wil, net zoals andere grondrechten, de pluriformiteit van de samenleving waarborgen. Wie pleitbezorger is van de pluriforme samenleving, zal strijden voor het behoud van de onderwijsvrijheid. Dat betekent dat de hiervoor geschetste 'spanningen', zoals benoemd in *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*, niet als daadwerkelijke spanningen geduid moeten worden. De centrale overheid heeft misschien niet rechtstreeks grip op het scholenaanbod (spanning 3), maar niettemin kenmerkt het scholenaanbod zich door een verregaande pluriformiteit, waardoor ouders keuzevrijheid hebben. Bovendien hebben ouders wel grip op het scholenaanbod door met hun voeten te stemmen. En de centrale overheid kan, als het gaat om deze spanning, de decentrale overheden stimuleren om openbare scholen te stichten.

Het voorgaande geldt ook voor spanning 4: van een daadwerkelijke spanning is geen sprake. Juist door bijzonder onderwijs kan een pluriform onderwijsaanbod ontstaan. En zeker, segregatie in het onderwijs (spanning 5) kan een probleem zijn, maar toelatingsbeleid heeft daarop slechts beperkt invloed. Scholen kunnen alleen een strikt

toelatingsbeleid voeren als zij dat consistent doen met hun statutaire doelstelling. Slechts een klein percentage scholen voert zo'n strikt toelatingsbeleid. De inspectie signaleerde eerder al dat het bijzonder onderwijs niet bijdraagt aan verdere segregatie, integendeel zelfs.[29]

De door de Onderwijsraad gesignaleerde spanningen, voor wat betreft het toelatingsbeleid, leveren dus minder frictie op dan de raad suggereert. Toelatingsbeleid is moeilijk als een 'probleem van artikel 23' aan te merken. De onderwijsvrijheid is te beschouwen als een grondrecht, dat mede vormgeeft aan de pluriforme samenleving. Daar kan toelatingsbeleid bij horen, zodat de dragers van dit grondrecht hun opvattingen en ideeën over goed onderwijs kunnen bewerkstelligen.

29 Inspectie van het Onderwijs 2018.

7. Respect voor de godsdienst en levensovertuiging van ouders

Renée van Schoonhoven[1]

Een breder perspectief op grondrechten

In de informatieve notitie *Onderwijsvrijheid én overheidszorg* gaat de Onderwijsraad in op historie en actuele betekenis van artikel 23 van de Grondwet.[2] Het document is als zodanig helder en geeft een mooi overzicht van de actuele beleidsmatige vraagstukken die rond het grondwetsartikel leven. De vraagstukken worden in de notitie treffend geformuleerd in termen van spanningen, zoals rond kwaliteit, toegankelijkheid en pluraliteit.

Zonder afbreuk te willen doen aan de notitie en de daarin beschreven spanningen, merk ik op dat het stuk voorbijgaat aan een voor mij wezenlijk perspectief. In en rond de school zijn grondrechten van belang die niet *enkel* zijn vervat in het grondwetsartikel met dat ene nummer. De notitie versmalt het denken en debatteren over grondrechten in en rond de school tot enkel de vraag in welke mate de overheid de vrijheid van onderwijs van bevoegde gezagsorganen in het onderwijs door middel van wetgeving kan beperken dan wel moet respecteren. Hoezeer deze vraag op zichzelf ook van belang is: er is meer dan dat als het om regulatieve rechtsnormen voor het onderwijs gaat.

Een breder perspectief op grondrechten in en rond de school is mede relevant nu meer en meer wordt erkend dat in onze rechtsorde de invloed van internationaalrechtelijke bepalingen toeneemt.[3] Ook in dat opzicht is enkel kijken naar – spanningen rondom – artikel 23 Grondwet een te beperkt frame. Want stel dát het in komende

1 Deze bijdrage is mede gebaseerd op R. van Schoonhoven, *Het recht van de school*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2021.

2 Onderwijsraad, *Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Spanning in artikel 23*, Den Haag: Onderwijsraad 2019, www.onderwijsraad.nl/publicaties/publicaties/2019/12/9/notitie-onderwijsvrijheid-en-overheidszorg.

3 R. Janse, *De democratische rechtsstaat in de gelaagde rechtsorde*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2020. M.A. Loth, 'Eenheid in gelaagdheid. Over formele en materiële rechtseenheid in een meergelaagde rechtsorde', *Ars Aequi*, 2018, p. 335-342.

decennia komt tot een wijziging van die bepaling, dan nog is daarmee de internationaalrechtelijke context niet gewijzigd. Een context die in bepaalde hoedanigheden in onze Nederlandse rechtsorde voorrang heeft boven de eigen constitutie.

In mijn bijdrage zal ik deze stellingname illustreren door in te gaan op het recht van ouders voor respect voor hun godsdienst en levensovertuiging, zoals verwoord in de tweede volzin van artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Ik ga daartoe eerst in op de context en inhoud van die bepaling. Daarna licht ik het recht op respect toe aan de hand van enkele cases waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitspraak deed. Het draaide in deze cases om de vraag of en in hoeverre de overheid met het geven van bepaalde *curriculumvoorschriften* aan scholen, mocht treden in dit recht van ouders. Ik sluit af met enkele conclusies.

Het recht van ouders

Een van de spanningen die de Onderwijsraad in de genoemde notitie benoemt, is die tussen kwaliteitsopvattingen rond goed onderwijs van de overheid versus de eigen identiteit van scholen. "In de kern gaat het om de vraag wat aan de overheid is en wat aan de school", aldus de raad.[4] De raad licht dit toe aan de hand van het onderwerp burgerschap, een belangrijke maatschappelijke opdracht voor het onderwijs die dan ook wettelijk is verankerd. De spanning die de raad daarbij aangeeft, is dat de overheid tot een gedetailleerde invulling zou kunnen overgaan van wat burgerschap betekent. "Juist bij burgerschap kan de balans tussen vrijheid en overheidszorg gemakkelijk verstoord raken. Burgerschapsonderwijs raakt namelijk al snel aan pedagogische opvattingen en levensovertuigingen. Wat is dan aan de overheid en wat aan de scholen?"[5]

Interessant hierbij is dat de raad de thematiek van burgerschap nadrukkelijk positioneert binnen de context van artikel 23 Grondwet. Dit artikel geeft, zoals algemeen wordt aangenomen, de kaders aan van de vrijheid van onderwijs in de *relatie* tussen overheid en de bevoegde

4 Onderwijsraad 2019, p. 49.
5 Idem.

gezagsorganen in het onderwijs.[6] Deze positionering impliceert dat in het vertoog van de raad de relatie tussen overheid en *schoolbesturen* centraal staat. Bij het weergeven en duiden van deze spanningen wordt dus voorbijgegaan aan een breder perspectief op grondrechten, op *menselijke* waardigheid, in en rond de school.

Om aan te geven dat het ook anders kan, en wellicht ook anders moet, neem ik u, zoals hiervoor reeds aangekondigd, mee in zo'n grondrecht dat niet (meer) direct gerelateerd is aan de schoolbestuurlijke component in ons onderwijsbestel, maar nog steeds van belang is, te weten het recht van ouders op respect voor hun godsdienst en levensovertuiging. Dit recht is geformuleerd in de tweede volzin van artikel 2 Eerste Protocol bij het EVRM. De bepaling als geheel luidt als volgt:

> "Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen."

In deze paragraaf sta ik stil bij de inhoud en portee van met name de tweede zin van dit artikel, omdat deze bij wellicht niet alle lezers tot in detail bekend zal zijn.[7] In de volgende paragraaf licht ik de werking van het artikel toe aan de hand van enkele cases.

6 D. Mentink, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, 'Wetenschappelijk commentaar bij artikel 23 Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2020*, www.nederlandrechtsstaat.nl. Daaruit: "Anders dan bijvoorbeeld de vrijheid van godsdienst of de vrijheid van meningsuiting is de vrijheid van richting dus in sterke mate een relationele vrijheid, waarvan de omvang ook wordt bepaald door de ruimte die er in de loop der tijd door de wetgeving, het bestuur en de rechtspraak aan gegeven is."

7 Voor een toelichting op art. 2 EP EVRM als zodanig zij tevens verwezen naar C.W. Noorlander, *Recht doen aan ouders en leerlingen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005. Noorlanders beschrijving neemt de eerste volzin van art. 2 EP EVRM als uitgangspunt; uitspraken van het Europees Hof van na 2005 die zien op de tweede volzin, zijn daarin niet meegenomen.

De bepaling in context

Aan de hand van uitspraken van het EHRM kan de betekenis van de tweede volzin nader worden geduid.[8] Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen de *verbanden* die het EHRM legt tussen deze volzin en andere bepalingen in het EVRM, waaronder de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst,[9] en de *inhoudelijke connotaties* die het EHRM aan de tweede volzin hecht.

Voor wat betreft de *verbanden* die het EHRM legt, is allereerst relevant dat het EVRM vooral dient om grondrechten in de democratische samenleving te realiseren en te behouden, en dat onderwijs volgens het Hof daarbij een wezenlijke rol speelt. Door middel van onderwijs kan pluralisme in de samenleving worden geborgd, hetgeen essentieel is voor behoud en ontwikkeling van het democratisch gehalte van de samenleving. De idee van het verdrag is daarbij dat de staat daarin het voortouw dient te nemen. Dit impliceert volgens het Hof dat de staat zich neutraal dient op te stellen in geloof gerelateerde zaken en derhalve geen waardeoordeel heeft over de legitimiteit van bepaalde religies dan wel de wijze waarop deze religies, bijvoorbeeld in het onderwijs, tot uiting komen. De staat dient er in dit verband voor te waken dat religieuze minderheden worden weggedrukt; de staat moet zien een balans te bereiken tussen een eerlijke en zorgvuldige positionering van minderheden en het vermijden van machtsmisbruik.

Ten tweede blijkt uit de betreffende uitspraken dat het Hof een belangrijk verband legt tussen de tweede volzin van het artikel en artikel 9 EVRM, dat handelt over de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. De tweede volzin moet namelijk worden gezien als een *lex specialis* van artikel 9 EVRM, als een verbijzondering van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst. Dit houdt onder meer in dat deelnemende staten zich in geloof gerelateerde kwesties neutraal en onpartijdig dienen op te stellen. En dat de staten zich moeten inspannen de openbare orde te bewaren en religieuze harmonie en tolerantie zien te bereiken, met name tussen groepen die uitgaan van uiteenlopende waarden en normen. Deze inspanningsverplichting omvat zowel de relaties tussen gelovigen en niet-gelovigen als die tussen

8 Voor een precisering van de koppeling tussen elementen in dit betoog en de betreffende uitspraken, zie R. van Schoonhoven 2021.

9 Art. 9 EVRM.

verschillende geloofsgemeenschappen. Het recht om te geloven óf om niet te geloven moet hoe dan ook door de staat worden gerespecteerd.

Ten derde de vraag hoe de relatie tussen de tweede en de eerste volzin van het artikel zelf moet worden gelegd? Het Hof geeft daarop bij herhaling aan dat artikel 2 Eerste Protocol EVRM gezien moet worden als één geheel, waarbij de *eerste* volzin – 'het recht op onderwijs' – wordt gezien als het leidende, dominante principe. De deelnemende staten verplichten zichzelf met deze bepaling het volgen van onderwijs daadwerkelijk realiseerbaar te maken voor eenieder. De *tweede* volzin – 'het recht van ouders' – is volgens het Hof van dit algemene beginsel een belangrijke secondant. Ouders hebben de verantwoordelijkheid *('natural duty')* te zorgen voor de opvoeding van en het onderwijs aan hun kinderen. Daarom moet de staat hun religieuze en filosofische overtuigingen respecteren. Immers, doet de staat dat niet of niet afdoende, dan wordt het recht op onderwijs gebruuskeerd. Anders gezegd: het recht van ouders op respect voor hun godsdienstige of filosofische overtuigingen is sterk verbonden met het recht op onderwijs van het kind. Hieruit volgt ook dat ouders het kind niet het recht op onderwijs mogen ontnemen op basis van hun geloofs- of levensovertuiging.

Enkele inhoudelijke connotaties

Voor wat betreft de nadere inhoudelijke duiding van het EHRM met betrekking tot de tweede volzin, is een eerste vraag: wat verstaat het EHRM onder 'overtuigingen'? Het Hof plaatst dit begrip in het licht van artikel 9 EVRM – de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst – en gaat ervan uit dat het moet gaan om perspectieven met een zekere mate van overredingskracht, ernst en samenhang. Het gaat om overtuigingen die in een democratische samenleving het respecteren waard zijn en niet onverenigbaar zijn met menselijke waardigheid.

Wat is in dit verband dan 'het recht van ouders'? Dat recht begint bij het borgen van de verantwoordelijkheid van ouders om te zorgen voor de opvoeding en het onderwijzen van het kind. De staat moet de godsdienstige of filosofische overtuigingen van ouders respecteren, omdat het recht op onderwijs anders in de knel komt. Het EHRM merkt daarbij op dat ouders hun opvoedkundige verantwoordelijkheid niet volledig kunnen afschuiven op de scholen in het vigerende onderwijsbestel. Ze moeten ook zelf aan de slag. Bijvoorbeeld als de

overheid voorschrijft dat kinderen bij het bereiken van een bepaalde leeftijd naar school moeten. Het instellen van zo'n schoolbezoekplicht behoort tot de beleidsvrijheid van de staten (de zogeheten *'margin of appreciation'*). Ouders kunnen in dat geval zelf buiten schooltijd hun kinderen opvoeden in lijn met de eigen godsdienstige opvattingen of levensbeschouwing.

Het respecteren van de overtuiging van ouders kan volgens het EHRM niet worden beperkt tot enkel de onderwijsinhoudelijke voorschriften van de staat. Ook bij administratieve en beleidsmatige aangelegenheden, zoals in- en uitschrijving en het al dan niet vieren van nationale feestdagen, kan 'het respecteren van' aan de orde zijn. De verplichting is breed en omvat de vele vormen waarin de staat bemoeienis kan hebben met het onderwijs. Het gaat daarbij niet enkel om een negatieve verplichting, in de zin van: 'De staat moet zich onthouden van ...' Het is volgens het Hof óók een positieve verplichting. En wel de proactieve plicht om ervoor te zorgen dat het recht van ouders niet terzijde wordt geschoven door onzorgvuldig handelen door een ambtenaar, door gebrek aan kennis of oordeelsvermogen bij een inspecteur of door misplaatste zendingsdrang van een medewerker van de gemeentelijke afdeling leerplichtzaken.

Een overheid kan aan scholen curriculumvoorschriften opdragen; het is immers eigen aan de zorg voor een onderwijsbestel dát een overheid zich met onder meer het onderwijsprogramma bemoeit. Het verplichte curriculum kan ook de overdracht van kennis omvatten die religieus, filosofisch en/of ethisch van aard is; de tweede volzin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM staat dat niet in de weg. Het is echter wel de verantwoordelijkheid van de staat om ervoor te zorgen dat die kennis op een objectieve, neutrale wijze wordt overgebracht. De staat mag met dergelijke curriculumvoorschriften niet streven naar sterke beïnvloeding of indoctrinatie, als dat betekent dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen van ouders niet worden gerespecteerd. De staat mag in zijn bemoeienis met het onderwijs die grens niet passeren.

In het geval dat de religieus of filosofisch gerelateerde lesinhoud niet (geheel) objectief en neutraal kan zijn, bijvoorbeeld omdat de staat zelf uitgaat van een bepaalde godsdienst of levensovertuiging, dan dient te zijn voorzien in een ontheffingsmogelijkheid. Het Hof wijst erop dat bijna alle lidstaten in dergelijke gevallen minstens één

mogelijkheid tot *'opting out'* aanbieden. De optie in kwestie moet daarbij overigens wel openstaan voor álle religies en levensovertuigingen, en niet zijn beperkt tot bijvoorbeeld alleen protestanten of joden. Bij het aanvragen van de ontheffing door ouders is het niet nodig dat zij aangeven op grond van welk geloof zij hun verzoek indienen.

Bij dit alles maakt het voor het EHRM niet uit of er sprake is van publiek of privaat onderwijs, of – zoals in ons bestel – van openbaar of bijzonder onderwijs. Een dergelijk onderscheid volgt volgens het Hof niet uit (de geschiedenis van totstandkoming van) het artikel. In ons bestel betekent dat dat de overheid het recht van ouders niet alleen op openbare scholen dient te respecteren, maar ook op bijzondere scholen.

Het recht van ouders kan overigens wel door een staat worden beperkt. Bijvoorbeeld door het instellen van een leerplicht of door lessen over burgerschap voor te schrijven. Het recht mag echter in de kern (qua effectiviteit) niet worden aangetast. Deze beperking moet dan wel (1) voorzienbaar zijn voor betrokkenen, (2) een legitiem doel dienen, en (3) noodzakelijk en proportioneel zijn in relatie tot dat doel.[10]

Ouders hebben kortom het recht dat bij de realisatie van het recht op onderwijs van het kind hun godsdienstige of filosofische overtuiging wordt gerespecteerd. Dit recht van ouders is een verbijzondering van de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en dient door de overheid te worden gerespecteerd omdat, als dit niet afdoende gebeurt, het realiseren van het recht op onderwijs van het kind niet goed mogelijk is.

Het belang van een neutrale overheid

Terug naar de notitie van de Onderwijsraad. De thematiek rond burgerschap wordt hierin, zoals ik eerder aangaf, gebracht als een spanning die gerelateerd is aan artikel 23 Grondwet, met name als het gaat om de vraag: wat is op dit vlak aan de overheid en wat is aan de school? Aldus wordt de thematiek rond burgerschap in de notitie

10 Zie voor een uitgebreide uiteenzetting over de toetsing door het EHRM, J.H. Gerards, *General principles of the European convention on human rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2019.

gepositioneerd in de relatie tussen overheid en bevoegde gezagsorganen in het onderwijs. Dat is in het licht van artikel 23 Grondwet en de beleidsmatige vraagstukken rond burgerschap in het onderwijs zeker niet incorrect. Dat betekent echter niet dat daar waar het gaat om burgerschap in het onderwijs, er buiten artikel 23 Grondwet geen *andere* grondrechten spelen.

Dit punt licht ik in het verlengde van de voorgaande paragraaf toe aan de hand van een viertal zaken die aan het EHRM werden voorgelegd.[11]

Casus 1: Turkije

Ten eerste de zaak van Mansur Yalçin en anderen tegen Turkije.[12] Daarin gaat het om het volgende. De families in kwestie zijn alevieten en wonen in Istanbul. Hun kinderen zijn leerplichtig en gaan naar staatsscholen. Op school krijgen zij volgens de overheidsvoorschriften verplicht les in religieuze cultuur en ethiek. De ouders beklagen zich bij de Turkse overheid over de inhoud van de daarbij gehanteerde lesmethode, omdat deze in hun ogen niet getuigt van de nodige objectiviteit en pluraliteit wat betreft de omgang met godsdienst en levensovertuiging. De methode is in hun ogen namelijk gebaseerd op een soennitische interpretatie van de islam en kan in dat opzicht niet worden beschouwd als neutraal. Ze vinden dit een inbreuk op onder meer het recht op respect voor hun godsdienstige overtuiging. Na de Turkse rechtsgang, waarin de ouders in het ongelijk worden gesteld, volgt een klacht bij het EHRM.

11 Doel hiervan is *niet* een tegenstelling te suggereren tussen de notitie van de Onderwijsraad en de onderwijsrechtelijke doctrine rond artikel 23 Grondwet enerzijds en de inhoud en portee van art. 2 EP EVRM anderzijds. Het betoog is erop gericht aan te geven dat er *minstens* twee regulatieve dimensies in het spel zijn als het gaat om burgerschap in het onderwijs: a) die tussen overheid en bevoegde gezagsorganen, én b) die tussen overheid en ouders. Dat laatste aangezien onomstreden is dat art. 2 EP EVRM – in tegenstelling tot veel andere internationaalrechtelijke bepalingen die het recht op onderwijs betreffen – directe werking toekomt in onze rechtsorde en daarmee voor ouders inroepbaar is vis à vis de staat.

12 EHRM 16 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0916JUD002116311 *(Mansur Yalçin e.a./Turkije)*. In deze zaak bouwt het Hof voort op een eerdere, sterk vergelijkbare zaak die enkele jaren daarvoor eveneens in Turkije speelde, te weten de zaak van Hasan en Eylem Zengin: EHRM 9 oktober 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1009JUD000144804 *(Hasan & Eylem Zengin/Turkije)*.

Het Hof constateert in deze zaak dat de betreffende lesmethode méér dan voorheen toelicht dat er naast de soennitische interpretatie ook andere interpretaties van de islam zijn. Desondanks is er voor alevieten in het Turkse systeem geen mogelijkheid om ontheffing te krijgen voor verplichte deelname van hun kinderen aan deze lessen. In dat opzicht constateert het Hof dat het Turkse onderwijsbestel nog steeds niet voorziet in een adequate ontheffingsmogelijkheid. Het Hof concludeert uiteindelijk dat daarmee sprake is van schending van het recht van ouders, zoals dat is opgenomen in artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Casus 2: Noorwegen

Ook in de zaak van Følgero en anderen tegen Noorwegen draaide het om het van overheidswege voorgeschreven curriculum.[13] De families in kwestie zijn aanhangers van het humanisme en hebben kinderen in de schoolgaande leeftijd. De kinderen gaan naar staatsscholen die net als de Noorse staat (tot het jaar 2012) verbonden zijn met de Evangelisch-Lutherse Kerk. Godsdienstles maakt onderdeel uit van het curriculum. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is een ontwikkeling gaande waarmee deze lessen meer op afstand worden geplaatst van de kerk in kwestie. In lijn daarmee is – na de nodige parlementaire debatten – rond de eeuwwisseling besloten de lessen te veranderen in 'Onderwijs in christendom, religie en filosofie'. Daarbij is bepaald dat voor ouders en hun kinderen, in specifieke omstandigheden, gedeeltelijke ontheffing van de lessen en leerstof mogelijk moet zijn. Ouders moeten hun aanvraag tot gedeeltelijke ontheffing beargumenteren mede op grond van hun godsdienst of levensovertuiging.

De families Følgero en anderen zijn echter niet uit op gedeeltelijke, maar op volledige ontheffing, en dienen uiteindelijk een klacht in bij het EHRM. Hun klacht houdt in dat het ontbreken van de mogelijkheid van een volledige ontheffing inbreuk maakt op onder meer hun recht op respect voor hun levensovertuiging. Het Hof erkent in deze zaak dat de Noorse overheid zich in de achterliggende decennia de nodige moeite heeft getroost om op staatsscholen het godsdienstonderwijs meer en meer te baseren op neutrale uitgangspunten. Desondanks meent het Hof dat niet genoeg is gedaan om de

13 EHRM 29 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0629JUD001547202 *(Folgerø e.a./ Noorwegen)*.

godsdienstlessen daadwerkelijk objectief en pluralistisch te maken. De partiële ontheffingsmogelijkheid belemmert de ouders te zeer in de realisatie van het recht op onderwijs van hun kind,[14] en daarmee is in deze casus volgens het Hof sprake van schending van artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Casus 3: Denemarken

In beide voorgaande zaken stelde het Hof de ouders in kwestie in het gelijk. Het kan echter ook anders gaan, zo bleek in de jaren zeventig in een zaak van een drietal families – Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen – in Denemarken.[15]

De kinderen van de drie ouderparen zitten op openbare basisscholen die in stand worden gehouden door de lokale overheid. Aan het begin van de jaren zeventig wordt vanuit de Deense staat – na een lang maatschappelijk en politiek debat dat zich uitstrekt over enkele decennia – voorgeschreven dat op de scholen in het vervolg ook aandacht wordt besteed aan wat wij in Nederland 'seksuele voorlichting' zouden noemen. De christelijke ouderparen in deze zaak vragen voor hun kinderen om ontheffing voor het volgen van dit deel van het onderwijs, omdat het niet past bij hun godsdienstige overtuigingen. Particulier onderwijs of thuisonderwijs, op zich in Denemarken ook beschikbaar respectievelijk toegestaan, is voor hen met name in praktisch opzicht niet goed realiseerbaar. De ontheffing wordt echter geweigerd. Daarop volgt uiteindelijk een klacht van de ouderparen bij het EHRM, omdat volgens hen met dit verplichte onderwijsaanbod wordt getreden in hun recht op respect.

Het Hof is het met dat laatste echter niet eens. De lesmethode die verbonden is met dit deel van het curriculum, staat volgens het Hof in het teken van het overbrengen van feitelijke, wetenschappelijk gebaseerde informatie. Er is niets op tegen dat kinderen hierin worden onderwezen. Bovendien kunnen ouders in het Deense systeem ook kiezen voor een – eveneens grotendeels publiek bekostigde

14 Het Hof stelt hierbij: "(...) the system of partial exemption was capable of subjecting the parents concerned to a heavy burden with a risk of undue exposure of their private life and that the potential for conflict was likely to deter them from making such requests."

15 EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000509571 *(Kjeldsen, Busk Madsen & Pedersen/Denemarken)*.

– bijzondere school waarin deze verplichte lesinhoud desgewenst wordt ingekaderd in het christelijk geloof. Ook thuisonderwijs biedt een uitweg. Het Hof ziet in de zaak dan ook geen strijdigheid die zich niet zou verdragen met de tweede volzin van artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Casus 4: Duitsland

In een recente zaak in Duitsland speelde een vergelijkbaar vraagstuk.[16] Het echtpaar Appel-Irrgang en hun dochter zijn protestants en leven in Berlijn. De dochter gaat naar een openbare school en krijgt net als alle andere leerlingen verplicht onderwijs in wat wij zouden noemen 'burgerschap'. De lessen gaan volgens dochter en ouders te ver, in die zin dat deze niet uitgaan van het christendom, maar enkel zijn gebaseerd op verlichtingsdenken en humanisme. Dit levert bij voortduring strijd op met hun geloofsovertuiging. Ze vinden het verplichte burgerschapsonderwijs niet passen bij de opdracht aan de staat om neutraal te zijn in godsdienstige aangelegenheden. Ze vragen ontheffing voor de lessen, maar die wordt door de Duitse overheden geweigerd.

Er volgt een klacht bij het EHRM. Het Hof zet in de uitspraak het verschil met onder meer de zaak-Zengin – die aan de casus-Yalçin voorafging (zie hiervoor) – en Følgero uiteen. In díe zaken ging het om door de overheid als verplicht voorgeschreven religieus gerelateerde onderwijsinhoud waar de ouders in kwestie niet mee konden instemmen. In deze zaak is dat volgens het Hof anders, omdat de inhoud van het voorgeschreven burgerschapsonderwijs juist in het teken staat van neutraliteit en het belang van een democratische, pluralistische samenleving. De lesinhoud is neutraal en is niet beoordelend ten aanzien van een bepaalde levensvisie of godsdienst. In plaats daarvan is het vak erop gericht openheid te onderwijzen ten aanzien van mensen en groepen die uitgaan van ándere waarden. En, wat dat laatste betreft, kan uit het EVRM nu eenmaal geen recht worden afgeleid dat mensen in het leven niet worden geconfronteerd met meningen en opinies die afwijken van de eigen waardenpatronen. Met het verplicht gestelde burgerschapsonderwijs treden de Duitse overheden kortom niet buiten de grenzen van de beleidsruimte als het gaat om het geven van voorschriften ten aanzien van curriculuminhoud.

16 EHRM 6 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1006:DEC:004521607 *(Appel-Irrgang/Duitsland)*.

Uit de zaken komt naar voren dat een overheid met het curriculum bepaalde inhoud als verplicht mag voorschrijven aan scholen, en daarmee ook aan ouders en hun kinderen, ook als die inhoud gebaseerd is op een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing. Het Hof tekent er in dat laatste geval wel bij aan dat de nodige voorzichtigheid is geboden. In het licht van het belang van een democratische, pluralistische samenleving moet het streven immers zijn om godsdienstig of filosofisch gerelateerd onderwijs zo objectief en neutraal mogelijk te brengen. Toch kan een overheid zeker voorschriften geven ten aanzien van het curriculum, omdat dat nu eenmaal ook eigen is aan het zorgdragen voor een onderwijsbestel.

Wanneer de godsdienstige of levensbeschouwelijke inhoud, gegeven de historische verbintenis tussen kerk en staat in een bepaald land, niet (volledig) neutraal of objectief kan zijn, is het zaak dat de overheid zorgdraagt voor een ontheffingsmogelijkheid die getuigt van respect voor de godsdienst of levensovertuiging van de ouders. Tegelijkertijd: wanneer de overdracht van op zichzelf neutrale, wetenschappelijk gebaseerde kennis aan leerlingen gericht is op het opdoen van kennis van en het ontwikkelen van vaardigheden in basiswaarden die relevant zijn voor een democratische samenleving, kunnen ouders niet eenvoudig claimen dat dit strijdig is met het recht op respect voor hun opvattingen.

Respect en verantwoordelijkheid

Terug naar de notitie van de Onderwijsraad. Bij bemoeienis van de wetgever met bijvoorbeeld de burgerschapsopdracht en het burgerschapsonderwijs is het niet *alleen* te doen om de vraag: wat is aan de overheid en wat is aan de scholen? Het gaat bij burgerschap niet louter om de afbakening van de vrijheid van onderwijs in de relatie tussen overheid en schoolbesturen. Dat het onderwerp wel als zodanig in de notitie van de Onderwijsraad ten tonele wordt gevoerd en wordt gepositioneerd als element in het debat over artikel 23 Grondwet, gaat wat mij betreft voorbij aan de omstandigheid dat bij het thema van burgerschap óók het recht van ouders op respect voor hun godsdienst of levensovertuiging relevant is, zoals dat is verwoord in en volgt uit artikel 2 Eerste Protocol EVRM.

Nu is er tussen het een en het ander uiteraard wel een verband te leggen. De vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting haken, daar waar ze raken aan richting, juist ook aan bij het genoemde recht van ouders, en overlappen daar ook mee. Maar *waarin* dat raakvlak of die overlap dan precies is gelegen, is op grond van de huidige stand van onder meer onderwijsrechtelijk onderzoek nog niet goed aan te geven. Daarvoor weten we eenvoudigweg nog te weinig van een dergelijk verband. Dat is historisch wel enigszins verklaarbaar, omdat de onderwijsrechtelijke focus in de achterliggende decennia vooral heeft gelegen op artikel 23 Grondwet en de daarbij relevante concepten van de vrijheid van richting en inrichting. Nu echter enerzijds de functionaliteit van dit grondwetsartikel in het maatschappelijke en politieke debat lijkt te verschuiven[17] én tevens de invloed van internationaalrechtelijke bepalingen binnen onze rechtsorde toeneemt, wordt het tijd dat in het onderwijsrecht juist dit verband meer dan voorheen wordt onderzocht. Met meer conceptuele en empirische kennis over het verband tussen de vrijheid van richting en het recht op respect kan, beter dan nu nog mogelijk is, worden aangegeven wanneer een overheid met bijvoorbeeld gedetailleerde voorschriften aangaande burgerschapsonderwijs 'te ver' zou gaan.

In samenhang hiermee zijn de komende tijd vooral ook ouders aan zet. Want: wat drijft *hen* hun kind in te schrijven op een – qua denominatie specifieke – bijzondere school, of op een meer algemeen toegankelijke of openbare school? Waarin is de school van *waarde*? Het zou mooi zijn als ouders zich de komende decennia, meer dan in de decennia die achter ons liggen, uitspreken over het belang van de school bij het opvoeden van hun kind en diens weg naar volwassenheid.

Hierin ligt een belangrijke rol en opdracht voor schoolleiders, bestuurders en toezichthouders in het onderwijs. Zij kunnen die meerwaarde van de school anno 2021 in contact en vooral in gesprek met ouders helpen benoemen. Juist nu ouders tijdens de coronaperiode zo enorm veel hebben bijgedragen aan onderwijs, is het zaak deze fundamentele basis van ons onderwijsbestel te her-waarderen.

Je vindt vooral datgene waar je naar op zoek bent. Als we de komende tijd *enkel* kijken naar de vraag: 'wat is aan de overheid?' en

17 Mede op basis van het streven naar een meer 'hedendaagse interpretatie' van het artikel, zie Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: Onderwijsraad 2012.

'wat is aan de school?', dan vinden we ook antwoorden die daarbij passen. Maar we vergeten dan te kijken naar wat ook relevant is in het debat over grondrechten in en rond de school: de betekenis, de waarde van de school voor ouders en leerlingen. Als we die basis over het hoofd zien, dan lopen we het risico met het debat over artikel 23 Grondwet terecht te komen in een instrumenteel steekspel over louter regelruimte. Het gaat in het onderwijs en in het recht om veel meer dan dat.

Relevante uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 23 juli 1968, ECLI:CE:ECHR:1968:0723JUD000147462 *(Belgische Taalzaak)*
EHRM 7 december 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000509571 *(Kjeldsen, Busk Madsen & Pedersen/Denemarken)*
EHRM 25 februari 1982, ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176 *(Campell & Cosans/Verenigd Koninkrijk)*
EHRM 18 december 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002409594 *(Efstratiou/Griekenland)*
EHRM 19 december 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD002178793 *(Valsamis/Griekenland)*
EHRM 11 september 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0911 DEC003550403 *(Konrad/Duitsland)*
EHRM 29 juni 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0629JUD001547202 *(Folgerø e.a./Noorwegen)*
EHRM 9 oktober 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1009JUD000144804 *(Hasan & Eylem Zengin/Turkije)*
EHRM 6 oktober 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1006:DEC:004521607 *(Appel-Irrgang/Duitsland)*
EHRM 18 maart 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0318JUD003081406 *(Lautsi e.a./Italië)*
EHRM 19 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1019JUD004337004 *(Catan e.a./Moldavië & Rusland)*
EHRM 16 september 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0916JUD002116311 *(Mansur Yalcin e.a./Turkije)*

EHRM 10 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0110JUD002908612 *(Osmanoglu & Kocabas/Zwitserland)*
EHRM 31 oktober 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1031JUD000476218 *(Papageorgiou/Griekenland)*
EHRM 20 oktober 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1020JUD004742909 *(Perovy/Rusland)*

Over de auteurs

Prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta (www.gertbiesta.com) is Professor of Public Education in het Centre for Public Education and Pedagogy van de National University of Ireland Maynooth. Ook is hij Professor of Educational Theory and Pedagogy bij de Moray House School of Education and Sport aan de University of Edinburgh. Daarnaast is hij als gasthoogleraar verbonden aan de University of Agder (Noorwegen) en aan de Uniarts University of the Arts (Finland). Van 2015 tot 2018 was hij geassocieerd lid van de Onderwijsraad. Sinds 2020 is hij lid van de curriculumcommissie. Biesta publiceert over theorie en beleid van opvoeding en onderwijs, met een speciale interesse in het curriculum (met name kunst- en cultuureducatie, burgerschapseducatie en *religious education*), het opleiden van docenten en de theorie van onderwijspedagogisch onderzoek. In 2021 verschijnt van zijn hand *World-Centred Education. A View for the Present* (London/New York: Routledge).
E-mail: gert.biesta@ed.ac.uk

Prof. dr. E.P.N.M. (Erik) Borgman is lekendominicaan en hoogleraar publieke theologie aan Tilburg University. Hij publiceert op het grensgebied van de (systematische) theologie en maatschappelijke ontwikkelingen en is hoofdredacteur van *Tijdschrift voor Theologie*. Hij publiceerde onder meer in 2017 *Leven van wat komt. Een katholiek uitzicht op de samenleving* (Utrecht: Meinema). Momenteel werkt hij aan een meerdelige systematische theologie onder de titel *Alle dingen nieuw. Een theologische visie voor de 21e eeuw,* waarvan het eerste deel in het voorjaar van 2020 verscheen (Utrecht: KokBoekencentrum).
E-mail: e.p.n.m.borgman@uvt.nl

Mr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Hij houdt zich bezig met parlementair recht en gemeenterecht, alsmede met grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst, van vereniging en van onderwijs. Broeksteeg is redactielid van het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht (TvCR)* en van het

Nederlands Tijdschrift voor Kerk en Recht (NTKR). Hij is een van de bewerkers van Kortmanns *Constitutioneel Recht* en publiceerde over burgerschapsvorming, ruimte voor nieuwe scholen en de lokaal educatieve agenda.
E-mail: h.broeksteeg@jur.ru.nl

S. (Sandra) van Groningen, MA Msc is werkzaam als adviseur identiteit bij Verus. Zij doet onderzoek voor de Radboud Universiteit naar het handelingsvermogen van professionals in het onderwijs en de werkzaamheid van professionaliseringsprogramma's die het handelingsvermogen beogen te stimuleren.
E-mail: svangroningen@verus.nl

Prof. dr. C.A.M. (Chris) Hermans is hoogleraar in de pastoraaltheologie, in het bijzonder de empirische theologie aan de Radboud Universiteit en hoogleraar empirische religiewetenschap. Hij is buitengewoon hoogleraar praktische theologie en missiologie aan de Universiteit van de Vrij Staat (Zuid-Afrika). Ook is hij sinds 2004 hoofdredacteur van het *Journal of Empirical Theology*. Hij publiceerde diverse boeken, waarvan de meest recente *Religion and Conflict Attribution* (met Francis-Vincent Anthony & Carl Sterkens; 2015) en *Theology in an Age of Contingency* (Münster: LIT Verlag 2019). Chris Hermans is tevens wetenschappelijk adviseur bij Verus en was redacteur van *Waar is het onderwijs goed voor? Anders denken over onderwijs* dat in 2020 verscheen in opdracht van Verus (Eindhoven: DAMON).
E-mail: c.hermans@ftr.ru.nl

Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin is universiteitshoogleraar aan Tilburg University en vice-decaan voor onderzoek van Tilburg Law School. Tot zijn meest recente publicaties behoren de *Advanced Introduction to Legal Research Methods* (Edward Elgar 2020) en de samen met E. Janse de Jonge en G.J. Leenknegt geredigeerde nieuwe editie van het artikelsgewijs commentaar *Uitleg van de Grondwet* (Amsterdam: Boom 2021). Buiten het juridische vakgebied publiceerde hij *Tegen de stroom. Over mensen en ideeën die hoop geven in benarde tijden* (Amsterdam: Querido 2016).
E-mail: Ballin@tilburguniversity.edu

Drs. B. (Berend) Kamphuis is sinds 2000 bestuurder in het middelbaar beroepsonderwijs en in het voortgezet onderwijs. Hij was lid van de Onderwijsraad en werkte mee aan de totstandkoming van de 'Code Goed Onderwijsbestuur VO' (2019). Sinds november 2019 is hij bestuurder van Verus.
E-mail bkamphuis@verus.nl

Prof. dr. R. (Renée) van Schoonhoven is hoogleraar onderwijsrecht, tevens bijzonder hoogleraar onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs, beide aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Eerstgenoemde leerstoel wordt gesponsord door de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht (SBLO), de tweede wordt gefaciliteerd door SBLO, Christelijke Federatie MBO, Verus en VGS. In het voorjaar van 2021 verscheen haar oratie *Het recht van de school* (Amsterdam: Vrije Universiteit).
E-mail: r.van.schoonhoven@vu.nl

Dr. T.S.M. (Theo) van der Zee is adviseur en coördinator katholiek onderwijs bij Verus. Daarnaast is hij wetenschappelijk medewerker van het Titus Brandsma Instituut aan de Radboud Universiteit. Hij doet wetenschappelijk praktijkgericht onderzoek naar de ontwikkeling van scholen en professionals in het onderwijs vanuit een contemplatief perspectief. In 2019 publiceerde hij het boek *Leidinggeven aan wat komt. Een contemplatieve benadering van leiderschap* (Soest: Boekscout).
E-mail: tvanderzee@verus.nl

Prof. em. P.J.J. (Paul) Zoontjens was als hoogleraar onderwijsrecht verbonden aan Tilburg University. Hij werkte in de jaren negentig bij de wetgevingsafdeling van het ministerie van OCW. Hij heeft vele bijdragen geschreven op het terrein van het onderwijsrecht en bestuursrecht. Van 2008 tot 2015 was hij lid van de Onderwijsraad. Hij is voorzitter van de redactie van het *Nederlands Tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid (NTOR)* en van de stichting Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR). In 2019 verscheen van zijn hand het boek *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid* (Den Haag: Boom juridisch).
E-mail: p.j.j.zoontjens@tilburguniversity.edu

In de reeks Verus Verkenningen zijn verschenen:

1. *Waar is het onderwijs goed voor? Anders denken over onderwijs* (2020)

2. *Vrijheid voor onderwijs. Een uitnodiging tot wisseling van perspectief* (2021)

Vrijheid van onderwijs (artikel 23 Grondwet) is een thema dat op veel belangstelling kan rekenen in de pers, politiek, en veel organisaties in en rond het onderwijs. Waar onderwijs vrij is, gaat dit ten koste van zorg van de staat voor de kwaliteit van onderwijs (deugdelijkheid, toegankelijkheid, gelijke kansen). De auteurs van deze bundel doen een voorstel tot wisseling van perspectief: van vrijheid *van* onderwijs naar vrijheid *voor* onderwijs. Een perspectiefwisseling vanuit het recht van het kind dat vrij is en de vrijheid van scholen (leraren, schoolleiders, besturen) om te antwoorden op het pedagogisch appel tot persoonsvorming. Een perspectiefwisseling belicht vanuit verschillende invalshoeken: bestuurlijk, pedagogisch, levensbeschouwelijk en juridisch (onderwijsrecht, staatsrecht, internationaal recht).

Dit is een uitgave van Uitgeverij DAMON
in samenwerking met Verus

www.damon.nl

DAMON Verus Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs

9 789463 403047