

OVERWEGENDE ...

Artikel 23 Grondwet: actualisatie of ondermijning?

Sophie van Bijsterveld

‘Bijna 100 jaar geleden werd een van de pijlers geslagen waarop het onderwijsstelsel dat we vandaag kennen nog steeds rust: artikel 23 Grondwet. Al is het een eeuw oud, toch is het verrassend modern’, zo begint de hommage van de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan artikel 23 Grondwet, dat vrijheid van onderwijs garandeert, in een brief aan de Tweede Kamer.¹ Het artikel geeft de grondslag voor de verantwoordelijkheid van de overheid op onderwijsgebied en garandeert ruimte voor – kort gezegd – de samenleving. Daarmee staat artikel 23 nog als een huis. Maar de uitleg ervan moet wel bij de tijd gebracht worden, volgens de staatssecretaris. In reactie op het advies van de Onderwijsraad, getiteld ‘Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief’, zet de bewindspersoon vervolgens uiteen hoe hij de eigentijdse ‘balans’ in de verantwoordelijkheid tussen overheid en scholen en andere betrokkenen ziet.

Hoe zat het ook weer met artikel 23? De wordingsgeschiedenis van het artikel vormt een van de meest kleurrijke hoofdstukken uit de Nederlandse staatsrechtsgeschiedenis.² Het artikel is van onschatbare betekenis voor het bijzonder (confessioneel) onderwijs in Nederland. Niet alleen legt het bekostiging van bijzonder algemeen vormend lager onderwijs vast op gelijke voet als het openbaar onderwijs. Het bevat ook de belangrijke vrijheden van ‘scholenstichting, inrichting en (religieuze) richting’ die voor bijzonder onderwijs zo kenmerkend zijn. Artikel 23 heeft ook een zekere ‘modelfunctie’ vervuld voor de manier waarop op andere maatschappelijke terreinen de overheid religie en maatschappelijke instellingen op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag heeft ‘geaccommodeerd’ in de aanloop naar de verzorgingsstaat. Toen de overheid zich zelf steeds nadrukkelijker ging manifesteren op de terreinen waarop vele maatschappelijke organisaties (‘particulier initiatief’) al actief waren, kwam de vraag op hoe de overheid zich tot dat particulier initiatief moest verhouden. In het voetspoor van artikel 23 van de Grondwet werd die vraag als volgt beantwoord: opname in het stelsel van regelgeving en financiering, maar met waarborgen voor de vormgeving van de eigen identiteit.

- 1 *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 VIII, 164 (brief van 12 juli 2013; beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad, ‘Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief van 2012).
- 2 Zie over het ontstaan van de schoolstrijd, die uitmondde in de vaststelling van de onderwijsbepaling in de Grondwet van 1917, Sophie van Bijsterveld, ‘Een vergeten episode uit de schoolstrijd: de ontdekking van ‘openbaar’ en ‘bijzonder’ onderwijs’, in: TRRB 2013 (4) 3, p.16-32.

Sophie van Bijsterveld

Wat zijn nu de plannen die de staatssecretaris ontvouwt? Ik som een paar van die plannen op. Naast het voorstel om ouders 'het initiatiefrecht te geven voor het laten stichten van een openbare school' wil de staatssecretaris verder gaan en overgaan tot zogenoemde 'richtingvrije planning'. Dat laatste houdt in dat een school niet meer vanuit een bepaalde religieuze of levensbeschouwelijke visie (een 'richting') gesticht hoeft te worden. Voor nieuwe scholen zou het funderende richtingenbegrip dus niet verruimd moeten worden tot andere dan nu erkende richtingen, maar een gemeenschappelijke visie zou als organiserend principe voor de oprichting van een school geheel zijn betekenis verliezen. Het is niet verwonderlijk dat de brief hier niet meer spreekt van actualiseren van het stelsel, maar van een 'stelselwijziging'.

Voor bestaande scholen zou het 'kleurverschieten' – het veranderen van de richting, de identiteitsbepalende grondslag van de school – in het primair onderwijs makkelijker gemaakt moeten worden. Bij dat proces zouden de ouders van leerlingen een sterkere positie moeten krijgen. Hoewel de staatssecretaris daarbij alle opties en combinaties van kleurverschieten openlaat, wijst hij uitdrukkelijk wel naar de secularisering van de samenleving. Voeg daaraan nog enkele andere ontwikkelingen met betrekking tot het onderwijs toe en het beeld van vrijheid van onderwijs wordt een geheel ander. Het gaat dan om een zekere beperking van de mogelijkheden van aanstellingsbeleid van scholen en een in de Tweede Kamer aanhangig initiatiefvoorstel van wet inzake een zogenoemde 'acceptatieplicht'³ van leerlingen waarnaar de staatssecretaris in zijn brief verwijst. Daaraan moet nog worden toegevoegd het voornemen van de staatssecretaris om de mogelijkheid af te schaffen om vanwege religieuze of levensbeschouwelijke redenen voor thuisonderwijs te opteren. Los nog van alle technische haken en ogen, doemt met de cumulatie van al deze voornemens een heel ander beeld op van de betekenis van artikel 23. Op hoofdlijnen samengevat: via 'kleurverschieten' kan een instelling van bijzonder onderwijs straks haar identiteit verliezen zonder dat daarop via toelating van leerlingen gestuurd kan worden. Voor het stichten van een school speelt het funderende 'richtingen'-begrip in de plannen van de staatssecretaris geen rol meer; tegelijk behoort thuisonderwijs om religieuze redenen straks tot het verleden.

Was de hommage aan artikel 23 van de Grondwet bedoeld als opmaat voor een actualisering of voorbode voor een ondermijning ervan?

3 Een 'acceptatieplicht' van leerlingen betekent dat een instelling van bijzonder onderwijs de vrijheid verliest om ook de levensbeschouwelijke identiteit van de school via toelatingsbeleid van leerlingen vorm te geven.