



Wetsvoorstel aanpassing artikel 23 van de Grondwet

Reactie van VOS/ABB en VOO op de internetconsultatie

Inleiding

VOS/ABB en VOO hebben met groot genoegen de voorgestelde wettekst en de memorie van toelichting gelezen over de voorgestelde aanpassing van artikel 23 van de Grondwet. Er komt veel in terug waarvoor VOS/ABB en VOO al decennia pleiten. Door de opstellers is een fundamentele keuze gemaakt om specifiek zaken op te nemen in de Grondwet. Dat versterkt wat ons betreft de basis van de democratische rechtsstaat, ook in het bestel van het (funderend) onderwijs. Dit voorstel zet daarbij het kind c.q. leerling en zijn/haar recht op onderwijs voorop. Daarbij wordt uitgegaan van goed onderwijs voor alle leerlingen.

VOS/ABB en VOO zijn verheugd dat de volgende zaken een plek in de Grondwet zullen krijgen:

1. Recht op onderwijs
2. Algemene toegankelijkheid
3. Gelijke kansen
4. Persoonsvorming als onderwijsdoel
5. Kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat

Deze onderwerpen zullen hierna worden behandeld. We hebben een aantal voorstellen ter versterking c.q. verbetering van wat nu voorligt.

1. Recht op onderwijs

Lid 1 van de voorgestelde wettekst begint met het recht op onderwijs van kinderen. Dit volgt al uit internationale verdragen, maar volgens VOS/ABB en VOO is de keuze een fundamenteel *juiste* om dit op te nemen in de Grondwet zelf en vooral om artikel 23 ermee te laten beginnen. Hiermee wordt de signatuur van het artikel verlegd en dat is nodig. Doorgaans wordt met dit artikel aangehaald dat het gaat over de vrijheid van onderwijs¹. De vrijheid van onderwijs kan uitgesplitst worden in drie vrijheden: stichting, richting en inrichting. Dat zijn vrijheden voor diegene die het onderwijs organiseert c.q. verstrekt, niet voor het kind dat het ontvangt. Wanneer we kijken naar het samenspel van grondrechten en het recht van onderwijs voor het kind, dan is het passender dat recht ook voorop te stellen, en niet het recht van de instantie die het onderwijs moet/kan/zal geven.

Voorts zijn de belangrijke elementen van het artikel behouden gebleven, zoals de functie van het openbaar onderwijs. Goed is ook te vernemen dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over reikwijdte van de term 'openbaar algemeen vormend lager onderwijs', namelijk dat dit het leerplichtig onderwijs betreft. Dit is belangrijk, omdat in de rechtspraak nog wel eens wordt

¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/alweer-artikel-23-waarom-de-schoolstrijd-al-zo-n-tweehonderd-jaar-steeds-opnieuw-oplaait~b904e0b3/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.



aangenomen, ook door het ministerie van OCW, dat de bepalingen in de Grondwet over het openbaar onderwijs niet slaan op het voortgezet onderwijs. In dat verband kan met de wijzigingen van het laatste anderhalf decennium ter zake de leerplicht, zoals de invoering van de kwalificatieplicht, worden gesteld dat de leeftijd van 18 jaar een nieuwe leeftijdsgrens is voor het funderend onderwijs. Dat betekent dat ook het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) (deels) onder de term 'openbaar algemeen vormend lager onderwijs' valt.²

Wat VOS/ABB en VOO missen in de memorie van toelichting, is de duidelijke bestending van waar artikel 23 van de Grondwet ook over gaat, namelijk het recht van het kind op kwalitatief goed openbaar onderwijs in de buurt. Ook hier zien wij nog te vaak dat het grondwetsartikel vooral gaat over de vrijheid van onderwijs, maar dat is niet de basis. De grondwetgever gaf bij de behandeling van artikel 23 van de Grondwet duidelijk te kennen dat de aanwezigheid van openbaar onderwijs niet afhankelijk mag zijn van het ontbreken van het particuliere initiatief.³ De Onderwijsraad maakte vrij recent een analyse over dit artikel en deze analyse dient als basis voor het rapport/advies dat steeds qua publicatiedatum door corona wordt uitgesteld.⁴ De Onderwijsraad geeft grotendeels een goede, inhoudelijke analyse, maar mist een fundamenteel onderdeel. Het primaat van het openbaar onderwijs wordt niet als basis genomen, terwijl juist dát de basis is.

*“Wie (...) het bijzonder onderwijs een warm hart toedraagt, dient zich te realiseren dat de vrijheidsgraad ervan rechtstreeks afhankelijk is van de aanwezigheid van openbaar onderwijs”.*⁵

Er is openbaar onderwijs en daarnaast mag er -binnen de huidige wettelijke kaders- bijzonder onderwijs zijn. Artikel 23 gaat juist over openbaar onderwijs en overheidszorg. Wanneer je het in historisch perspectief beziet, is het goed te bekijken waar het voor staat. Vanwege de demografische leerlingendaling, die het aanbod van onderwijs sowieso bedreigt, is het belangrijk te kijken naar de waarborgen vanuit de Grondwet. Zonder aanwezigheid van openbaar onderwijs is er geen ruimte voor het particuliere initiatief.

De hiervoor aangehaalde analyse van de Onderwijsraad raakt de positie van het openbaar onderwijs, maar miskent het primaat van het openbaar onderwijs zoals de grondwetgever dat voor ogen had (huidig artikel 23, met name lid 3 en 4). VOS/ABB en VOO doen dan ook de **aanbeveling** om in de memorie van toelichting het primaat van het openbaar onderwijs nadrukkelijker te behandelen.

2. Algemene toegankelijkheid

Wij zijn zeer verheugd dat de algemene toegankelijkheid in dit voorstel een plek krijgt in de Grondwet. VOS/ABB en VOO pleiten al erg lang voor algemene toegankelijkheid op publiek bekostigde scholen, of ze nu openbaar of bijzonder zijn. Op de scholen die met publiek geld worden

² P. Zoontjes, *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*, Den Haag: 2019, p. 133 & M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van ons duale bestel. Overeenkomsten en verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs 100 jaar na de Pacificatie*, Den Haag: 2017, p. 164.

³ Aanhangsel Handelingen II 1915/16, br. 359.5, p. 14.

⁴ <https://www.onderwijsraad.nl/actueel/nieuws/2019/12/9/notitie-onderwijsvrijheid-en-overheidszorg>.

⁵ P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zoontjes, 'Eindrapport: Vrijheid van stichting', 14 juni 2011, p. 41.



bekostigd, zou geen enkele leerling geweigerd moeten kunnen worden op grond van bijvoorbeeld religie, seksuele geaardheid of zelfs lidmaatschap van de ouders van een specifieke kerk. Dit punt creëert een bepaalde segregatie die volgens VOS/ABB en VOO niet past binnen het 'gratis' onderwijs dat voor alle kinderen openstaat binnen het publiek bekostigde bestel.

Nederland kent een palet aan scholen, die vanuit verschillende invalshoeken en bronnen het onderwijs kleur geven. Het past niet dat het onderwijs dat wel door alle burgers wordt betaald, niet openstaat voor ieder kind, maar dat bijvoorbeeld kerklidmaatschap uitmaakt of een kind wordt toegelaten op een publiek bekostigde school. Wat VOS/ABB en VOO betreft is de basis dat vanuit onze democratische rechtstaat de voorzieningen die publiek bekostigd worden, gelijkelijk voor eenieder openstaan. Daarbij zorgt de keuzevrijheid van ouders ervoor, dat zij kunnen kiezen voor de school die bij hen past.

Wij doen hierbij de **aanbeveling** om het artikel te verbreden naar algemene benoembaarheid. Dat wil zeggen dat onderwijspersoneel benoembaar is als het gekwalificeerd is en dat bijvoorbeeld religieuze, seksuele of politieke voorkeur en ook de levenswijze van iemand niet als belemmering mogen worden gezien. Het moge duidelijk zijn dat op een school van benoemde leraren verwacht mag worden dat vanuit de grondslag van de school het onderwijs wordt ingericht. Binnen het publiek bestel iemand op voorhand diskwalificeren door op bijvoorbeeld een religieuze grondslag iemand weigeren te benoemen, valt bij ons moeilijk te rijmen met de waarde 'gelijkwaardigheid' vanuit de democratische rechtstaat.

Recent onderzoek laat zien dat op orthodox-protestantse scholen (in totaal is dat 'meer dan 7% van de basisscholen en meer dan 5% van de middelbare scholen in Nederland'⁶) benoemingsbeleid een item is. Deze scholen mogen actief benoemingsbeleid voeren en maken hier dus ook gebruik van. Uit dat onderzoek komt bijvoorbeeld kerklidmaatschap ook terug als ontslaggrond. Dat betekent dat een leraar bij het wisselen van kerk, ontslagen mag worden. Het gaat dan niet over de bekwaamheid.⁷ Wat VOS/ABB en VOO betreft is binnen een publiek bekostigd bestel als het funderend onderwijs bevoegd en bekwaam personeel benoembaar ongeacht bijvoorbeeld de religieuze, seksuele of politieke voorkeur of de levenswijze van iemand. Het moet gaan om het vak dat wordt uitgeoefend en daar kan een bevoegd gezag als werkgever de leraar op aanspreken, niet op zijn voorkeuren of levenswijze.

3. Gelijke kansen

We halen ter zake de behandeling van gelijke kansen in het onderwijs het theoretisch kader aan dat VOS/ABB samen met de VOO heeft geschreven bij de lancering van de nieuwe kernwaarden van het openbaar onderwijs:⁸

"Het principe van gelijkheid speelt een cruciale rol in de moderne democratische rechtsstaat. Toch wordt het principe vaak misverstaan. Gelijkheid betekent niet 'hetzelfde zijn' maar betekent gelijkheid voor de wet en een gelijk 'gewicht' van ieders stem in de democratische besluitvorming.

⁶ <https://www.verus.nl/actueel/nieuws/benoemingsbeleid-leidt-ook-in-scholen-vaker-tot-botsingen>.

⁷ N.A. Rijke, 'Een voortdurende schoolstrijd', Den Haag: 2019.

⁸ VOS/ABB & VOO, 'THEORETISCH KADER. kernwaarden openbaar onderwijs', 2019.



Het is juist omdat mensen niet hetzelfde zijn, dat het principe van gelijkheid belangrijk is. [...] Dit betekent dat er in het onderwijs ruimte is voor ieders visie, levensbeschouwing en cultuur en dat hier op gelijkwaardige wijze aandacht aan gegeven wordt. Vanuit de kernwaarde ‘ontmoeting’ geven we hier verder vorm aan. Gelijke kansen als opgave voor het onderwijs.

Gelijk(waardig)heid is behalve een democratisch en juridisch principe, ook een opdracht van de school in de samenleving. We weten al lang dat niet alle leerlingen in gelijke mate ‘succes’ ervaren in hun onderwijscarrière, en dat de school, vaak ongemerkt, de verschillen waarmee leerlingen binnenkomen, bestendigt of soms nog groter maakt. Vanuit het idee van gelijke kansen willen we er vooral voor zorgen dat iedereen in gelijke mate van onderwijs kan profiteren. En dat betekent dat het onderwijs voor sommige leerlingen meer moet doen dan voor anderen – vooral om daarmee de invloed van maatschappelijke ongelijkheid te compenseren. Dat is een grote opgave voor de school, en zeker niet een makkelijke, maar in een samenleving die gelooft in gelijkheid en wil staan voor gelijkwaardigheid is het een belangrijke opdracht.”

De Staatscommissie die vrij recent onderzoek deed naar het parlementair stelsel, concludeerde ook dat de kansen in Nederland niet voor iedereen gelijk zijn. De plek van je wieg, en wie er aan je wieg staan, hebben te veel invloed op de kansen die je zal hebben als leerling in ons onderwijsstelsel. De Staatscommissie zag ook een “manifesterende tweedeling tussen toekomstige hoger opgeleiden en dito lager opgeleiden.”⁹ En er is uiteraard meer nodig. Het jongste advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) benadrukt dat het onderwijs van hoge kwaliteit moet zijn. Structurele investeringen in het onderwijs blijven hiervoor noodzakelijk.¹⁰

Wat ons betreft, past de behandeling van gelijke kansen zeer zeker in het grondwetsartikel, opdat de overheid zich daaraan heeft te houden. Zo wordt directe verbinding gelegd met artikel 1 van de Grondwet.

4. Persoonsvorming als onderwijsdoel

Doorgaans worden aan het onderwijs drie doelen gekoppeld, die te herleiden zijn tot pedagoog Gert Biesta: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Waar we nu vooral zien dat gekeken wordt naar kwalificatie als functie, is dat minder het geval op de andere twee punten en dan met name op de persoonsvorming. VOS/ABB en VOO zien het dan ook als een pluspunt dat dit wordt meegenomen in de Grondwet, door vast te leggen dat dit een basisuitgangspunt is.

Het sluit ook aan op de hoofdboodschap van VOS/ABB en de andere profielorganisaties in hun manifest richting de programmacommissies voor de verkiezingen van maart 2021. Zij pleiten er in dit manifest voor het pedagogische perspectief als basisuitgangspunt van het onderwijs te nemen.¹¹

⁹ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, ‘Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans’, Amsterdam: 2018, p. 250.

¹⁰ <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/gelijke-kansen-in-onderwijs.pdf?la=nl&hash=0E1EF49F994094D96BA36A5FDC6E200B>

¹¹ <https://www.vosabb.nl/manifest-voor-sterker-pedagogisch-perspectief/>.



5. Kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat

De opname van de kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat zien wij ook als een belangrijke wijziging die we toejuichen. De noodzaak om dit goed vast te leggen, komt vanuit verschillende bronnen die de memorie van toelichting kunnen **verstevigen**. In het voorjaar van 2020 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs een themaonderzoek naar de verwezenlijking van de burgerschapsopdracht. In het onderzoek komt naar voren dat “er scholen zijn waar de uitvoering van de burgerschapsopdracht op een belangrijk onderdeel zeer dun is. Op die scholen worden de basiswaarden van de democratische rechtsstaat namelijk weinig of niet actief bevorderd. Dat geldt soms voor het onderwijs in de klas en soms ook voor de methode die de school gebruikt”.¹²

Ook de eerder al aangehaalde Staatscommissie parlementair stelsel heeft nadrukkelijke adviezen op dit onderwerp: “Voor de staatscommissie is het laatste een belangrijk aanknopingspunt: verbetering van de ontwikkeling van kennis over de democratische rechtsstaat en het belang daarvan, alsmede de vorming van democratische opvattingen en democratische vaardigheden, dient binnen het onderwijs vorm te krijgen. Het zou hierbij nadrukkelijk moeten gaan om het gehele voortgezet onderwijs, maar in het bijzonder om het vmbo en het mbo.”¹³

VOS/ABB en VOO zien hierin een verbinding met de wetswijziging ter zake burgerschapsonderwijs. Een zin uit de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is wat ons betreft goed passend om mee te nemen in de huidige tekst. In het onderwijs kan men (docent/leerling/ouder) “eigen opvattingen hebben over de (wenselijke) verhouding tussen grondrechten, maar de burgerschapsopdracht brengt mee dat daarover dialoog plaatsvindt binnen de school waarbij tolerantie, positieve verdraagzaamheid en kennis van en respect voor basiswaarden cruciaal zijn.”¹⁴

Afsluitend

VOS/ABB en VOO zijn van mening dat het wetsvoorstel nadrukkelijker verschillende ontwikkelingen zou moeten meenemen in de memorie van toelichting. Vanuit het wetgevingsproces van de Verduidelijking van de burgerschapsopdracht is e.e.a. over te nemen om als nadere onderbouwing te dienen. Ook de invoering van de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen geeft richting om bijvoorbeeld als onderlegger te dienen om segregatie tegen te gaan¹⁵. Er zijn in dat kader verschillende rapporten verschenen die van invloed kunnen zijn.

Ook de brede maatschappelijke heroverwegingen die vorig jaar in aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 2021 vanuit het ministerie van Financiën zijn opgesteld, kunnen als bron en extra basis dienen om het artikel aan te passen. Zo staat in het eerste rapport over onderwijs: “De

¹² Inspectie van het Onderwijs, ‘Themaonderzoek: Burgerschapsonderwijs en Omgaan met Verschil in Morele Opvattingen’, Utrecht: 2020, p. 2.

¹³ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel ‘lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans’, Amsterdam: 2018, p. 251-252.

¹⁴ Kamerstukken II 2019-2020, 35.352, nr. 3, p.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld het rondetafelgesprek bij de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel waarbij we de inbreng van Sietske Waslander graag uitlichten, naast de inbreng van VOS/ABB en VOO zelf:

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A04829.



Grondwet beoogt juist een balans tussen vrijheid en het zorg dragen voor het onderwijs. Deze beoogde balans heeft in de periode sinds 1965 tot heden permanent geleid tot spanningen, inconsistenties en paradoxen.”¹⁶

Ook bepaalde cases kunnen leiden tot een bepaalde verduidelijking van ons grondwetsartikel over onderwijs en waar dit voor staat. Neem bijvoorbeeld Zeeuws-Vlaanderen. Met medewerking van het kabinet is de situatie ontstaan dat daar geen openbaar voortgezet onderwijs meer is. In dat kader kan niet genoeg worden herhaald dat ons grondwetsartikel in de eerste plaats staat voor de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs en zijn waarden.¹⁷

VOS/ABB en VOO zijn van mening dat de voorgestelde aanpassing van artikel 23 van de Grondwet een verbetering is. In deze reactie ten behoeve van de internetconsultatie hebben we ter versterking van het voorstel zelf en de memorie van toelichting nog een aantal aanbevelingen gedaan.

¹⁶ Inspectie der Rijksfinanciën, Rapport ‘Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen’, deel 1 van de *brede maatschappelijke heroverwegingen*, Den Haag: 2020, p. 45.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld P. Huisman, ‘Een genoegzaam aantal openbare scholen. De alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs in verleden en heden’, uit: *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. dr. D. Mentink*, Den Haag, 2008.