

onderwijs
vrijheid, én
overheids
zorg

..raad
..wijs
onder

‘Gelijk in het onderwijs
het algemeen en bijzonder belang elkander ontmoeten
en zonder wederzijdsche krenking niet van elkander
kunnen worden gescheiden,
zoo is die toestand de gelukkigste, in welken,
volgens dezelfde wet,
de werkzaamheid der staatsmagt,
en die der bijzondere leden,
voor de daarstelling van het onderwijs
elkander wederkeerig bevorderen.’

Johan Rudolf Thorbecke, 1829

onderwijs
vrijheid, én
overheids
zorg

spanning
in artikel 23

	Voorwoord	5
1	Vrijheid van onderwijs: aanhoudende discussie	7
1.1	Artikel 23 Grondwet: voer voor debat	8
1.2	Leeswijzer	10
2	Anderhalve eeuw werken aan onderwijsvrijheid en overheidszorg	13
2.1	Strijd, strijd en nog eens strijd	14
2.2	De Pacificatie: een compromis	17
2.3	Continuïteit in de tekst, verandering in de praktijk	18
3	Artikel 23 uitgelegd	21
3.1	Een duaal bestel	22
3.2	Overheidszorg voor onderwijs	26
3.3	Vrijheid van onderwijs	29
3.4	Financiële gelijkstelling en volledige bekostiging	39
3.5	Achterliggende principes en uitgangspunten	40
3.6	Inbedding in de democratische rechtsstaat en de Grondwet	42
3.7	Inbedding in internationaal recht	44
4	Spanning tussen onderwijsvrijheid en overheidszorg: onderwijskwaliteit	47
4.1	Kwaliteitsopvattingen overheid versus eigen identiteit scholen	48
4.2	Altijd discussie over of deugdelijkheidseisen voldoen	51
5	Spanning tussen onderwijsvrijheid en overheidszorg: toegankelijkheid	55
5.1	Waarborgen van toegang, maar weinig grip op scholenaanbod	56
5.2	Pluriformiteit nodig voor keuzevrijheid, maar niet altijd aanwezig of gewenst	58
5.3	Vrijheid van ouders versus segregatie tegengaan	62
6	Tot slot	67
6.1	Vijf spanningen	68
6.2	En nu?	69
	Afkortingen	72
	Verdragsbepalingen	73
	Literatuur	76

Voorwoord

Ceci n'est pas une pipe (Magritte, 1928)

De uitgave die voor u ligt is geen advies, en ook geen verkenning, zoals de Onderwijsraad die gewoonlijk uitbrengt. Dit is een informerende notitie waarin de raad toelichting geeft op het onderwijsartikel in de Grondwet, beter bekend als 'artikel 23'.

Vandaag de dag is artikel 23 een prominent onderwerp van discussie – en soms zelfs van fel debat – in politiek en samenleving. De raad wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van deze discussies. Met de voorliggende notitie voorziet de raad iedereen die nadenkt en discussieert over artikel 23 Grondwet van kennis en informatie over dit artikel. Ook geeft hij inzicht in de betekenis en werking ervan in de praktijk.

In deze notitie *Onderwijsvrijheid én overheidszorg* doet de Onderwijsraad twee dingen. Ten eerste licht hij toe wat er precies in artikel 23 van de Grondwet staat, en wat daarmee wordt bedoeld. Hij schetst in de notitie ook kort de geschiedenis van het grondwetsartikel. In de tweede plaats beschrijft de raad welke spanningen er aan artikel 23 kleven. Sommige spanningen zitten in de grondwettekst zelf, andere spanningen worden zichtbaar in de manier waarop artikel 23 uitpakt in de praktijk. De raad richt zich bij het beschrijven van deze spanningen op twee aspecten van artikel 23, die hij op dit moment urgent en relevant vindt; namelijk onderwijskwaliteit en toegankelijkheid van onderwijs.

Het verheugt ons zeer dat de Onderwijsraad het jaar waarin hij honderd jaar bestaat, afrondt met deze uitgave over artikel 23 van de Grondwet. Hiermee markeert hij zijn rol als hoeder van het grondwetsartikel over onderwijs. En dan is het nu tijd om vooruit te kijken. Hoe verhoudt artikel 23 zich tot een aantal vraagstukken van onderwijs en samenleving? En hoe kan de overheid hier het beste mee omgaan? In 2020 brengt de raad hierover een verkenning uit.

Prof. dr. E.H. Hooge
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur



1

vrijheid van
onderwijs:

aan
houdende
discussie

1.1 Artikel 23 Grondwet: voer voor debat

In het voorjaar van 2019 is artikel 23 weer een prominent onderwerp van discussie geworden in de politiek, op sociale media en op de opiniepagina's van kranten. Het principiële debat over de waarde van artikel 23 is naar aanleiding van incidenten opgelaaaid. Dat gebeurt op gezette tijden, vaak aangewakkerd door (vermeende) misstanden bij een specifieke onderwijsinstelling. Nu gaat het, naast fricties rondom het bestuur van het Cornelius Haga Lyceum, een islamitische school voor voortgezet onderwijs in Amsterdam, bijvoorbeeld om de sociale veiligheid binnen de orthodox-joodse school Cheider, om kledingvoorschriften van het reformatorische Calvijn College in Goes¹ en de besteding van financiële middelen door het bestuur van de Algemene Hindoe Basisschool in Den Haag. Ook speelt er een kwestie in de gemeente Westland waar de gemeenteraad zich verzet tegen de komst van een islamitische basisschool. Daarnaast was er onlangs ophef over lesmateriaal op het gebied van seksualiteit.

In discussies naar aanleiding van dergelijke incidenten draait het om de impact van toenomen maatschappelijke diversiteit op het onderwijsbestel. Daarbij spelen uitdagingen en vragen rondom sociale cohesie tussen Nederlanders met verschillende levensstijlen en verschillende etnische en culturele achtergronden, maar ook zorgen over nieuwe sociale scheidslijnen naar opleidingsniveau en inkomenspositie – onder meer een van de gevolgen van wat de 'witte vlucht' genoemd wordt. Op de achtergrond gaat de discussie voort over de plek van levensbeschouwing in het publieke domein, over hoe om te gaan met religieuze minderheden in een (post)seculiere samenleving en over identificatie, diversiteit en gemeenschappelijkheid.

Tegelijkertijd komt artikel 23 om de hoek kijken bij zorgen over de onderwijskwaliteit. Die zorgen komen onder andere voort uit incidenten als die rondom examens bij VMBO Maastricht en het Amsterdamse Calvijn College. In veel gevallen trekken ouders aan de bel over al dan niet vermeend gebrekkige kwaliteit van onderwijs in specifieke gevallen, gevoed door dergelijke casussen. Ook de Inspectie kraakt kritische noten over kwaliteitsverschillen tussen scholen.² Heeft de overheid wel voldoende zicht op wat binnen scholen gebeurt? Legt de overheid de lat wel hoog genoeg? En kan de overheid wel adequaat en tijdig ingrijpen als het misgaat op een school? Aan de andere kant klinkt er kritiek op de regeldruk en leidt bemoeienis van overheid en politiek met de inhoud van het onderwijs geregeld tot discussie. Leraren en schoolbesturen zien overheidsregels als obstakels bij het vernieuwen en veranderen van het onderwijs. Ouders die een nieuwe school willen starten uit onvrede met het aanbod en/of uit idealisme, ervaren regels van de overheid als beperkend. Bemoeit de overheid zich juist te veel met het onderwijs?

Telkens opnieuw wijzen zulke zorgen op een spanning die inherent is aan artikel 23: het waarborgt de *vrijheid van onderwijs* – binnen de Nederlandse traditie van ruimte voor afwijkende opvattingen, vergaande decentralisatie in het openbaar bestuur en een beperkte 'verstatelijking' van het publieke domein – maar het wijst ook op de *overheidszorg voor het onderwijs*. Dat vraagt om een voortdurende afstemming tussen vrijheid en overheidszorg en tussen het centrale en het decentrale niveau binnen het onderwijsbestel.

Artikel 23 regelt de verhouding van de overheid tot het onderwijs en biedt het constitutionele kader voor ons onderwijsbestel.⁴ Dit kader – en de uitwerking ervan – heeft zo nu en dan onderhoud om betekenisvol te blijven. Centraal staat de afweging of de overheid zich nu actiever moet opstellen, zich intensiever met het onderwijs in Nederland bemoeien – of zich juist meer moet beperken tot kaders stellen, randvoorwaarden scheppen en ijkpunten bewaken.

¹ Het ging om het verbod voor jongens op het dragen van een korte broek.

² Inspectie van het onderwijs, 2019a.

³ De overheid komt daar deels aan tegemoet. Zie bijvoorbeeld het experiment met regelluwe scholen (<https://www.regelluwescholen.nl>) en het experiment met flexibele schooltijden basisonderwijs (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/flexibele-schooltijden-basisonderwijs>).

⁴ De raad verstaat onder de 'overheid' een complex van organen: de regering, de minister(s), het ministerie, de inspectie, het parlement en zelfstandige bestuursorganen. Als de raad het over 'overheid' heeft, gaat het om de centrale overheid. Als ook gemeenten en/of provincies bedoeld zijn, wordt dat aangegeven. De 'wetgever' is onderdeel van de overheid – namelijk het samenspel van regering en Staten-Generaal conform de procedure van artikel 81 en volgende van de Grondwet.

Het artikel zelf staat inmiddels een eeuw nagenoeg ongewijzigd in de Grondwet. De uitwerking in nadere wet- en regelgeving en in de onderwijspraktijk weerspiegelt echter in belangrijke mate hoe maatschappelijk over onderwijs wordt gedacht; en dat verandert in de tijd. Van wie is de school? Voor wie is de school? Waartoe bestaat de school? Hoe verhoudt de school zich tot het gezin? En tot de samenleving? Welk soort school past het beste bij wensbeelden over de samenleving? En die opvattingen – over wat goed onderwijs is, wat we van een school mogen verwachten, welk onderwijs geschikt is voor onze kinderen – wisselen nogal eens. Artikel 23 biedt een kader voor beantwoording van dergelijke vragen, maar ook ruimte voor andere antwoorden dan voorheen. Zo bleek het artikel de grotere overheidsinterventies in de jaren zeventig niet in de weg te staan, maar ook autonomievergroting en bijvoorbeeld de introductie van kerndoelen in de decennia pasten erbinnen.

Wat moeten we met artikel 23?

Veel maatschappelijke discussies eindigen vroeg of laat bij het grondwettelijke artikel over onderwijs. In discussies over artikel 23 is sprake van diametraal tegenovergestelde, bij vlaggen scherp verwoorde posities: van “alle scholen openbaar” tot “alle scholen bijzonder” of juist een heel nieuw soort school in plaats van bijzonder én openbaar. Veel argumenten in deze discussies zijn gebaseerd op normatieve, ideologisch geladen posities, op fundamenteel verschillende manieren van kijken naar onderwijs, de school én de samenleving. Een keuze tussen die posities – en een antwoord op de vraag of het legitiem is om voor een van die posities te kiezen – is uiteindelijk een politieke kwestie. Maar er spelen ook misvattingen, ficties en zelfs karikaturen. Staat bijzonder onderwijs per definitie gelijk aan indoctrinatie? Isoleert bijzonder onderwijs leerlingen van de samenleving? Is openbaar onderwijs per definitie moreel leeg en minacht zulk onderwijs godsdienst?

Naast het voeren van een principiële discussie is het minstens zo relevant om te bezien hoe het constitutionele kader uitpakt in de onderwijspraktijk en binnen de samenleving. Wat betekenen de constitutioneel verankerde overheidszorg voor en vrijheid van onderwijs voor onderwijswetgeving en -beleid? Hoe vult de overheid haar zorg in? Hoe gaan scholen en schoolbesturen met hun vrijheid om? Hoe wordt de relatie met de overheid door schoolbesturen gezien? Hoe pakt de huidige balans tussen overheidszorg en vrijheid van onderwijs uit in de praktijk? Zeker het antwoord op de laatste vraag zal per regio verschillen. In grootstedelijk gebieden spelen andere uitdagingen dan in dunbevolkte gebieden op het platteland. Is de verbinding die wordt gelegd tussen bepaalde maatschappelijke vraagstukken en (de werking van) artikel 23 trouwens wel terecht? Met deze benadering probeert de raad reliëf en nuance te geven aan de vraag die in het politiek-maatschappelijke debat nu vaak wordt opgeworpen: of artikel 23 niet ‘gewoon’ zou moeten worden afgeschaft. Die vraag is volgens de raad te plat en niet vruchtbaar. Die vraag miskent namelijk dat artikel 23 juist een balans zoekt tussen overheidszorg en vrijheid. Die zoektocht verdwijnt niet als artikel 23 geheel wordt afgeschaft. Uiteindelijk gaat het vooral om hoe die balans in onderwijswetgeving en de praktijk van het onderwijs uitwerkt en of dat wenselijk is.

Bevoegd gezag, schoolbestuur en school

In het onderwijsrecht geldt het ‘bevoegd gezag’ als de drager van rechten en plichten. In het openbaar onderwijs gaat het om het bestuursorgaan dat of de rechtspersoon die de school in stand houdt: het college van burgemeester en wethouders, de gemeentelijke commissie, het orgaan van de gemeenschappelijke regeling, de stichting voor openbaar onderwijs of de openbare rechtspersoon. Bij bijzondere scholen is het de rechtspersoon die de school in stand houdt: de stichting of de vereniging. Bij een samenwerkingschool is de stichting het bevoegd gezag.⁵ Het schoolbestuur is het orgaan dat feitelijk namens de rechtspersoon de rechten en plichten uitoefent. In juridische zin is de school geen entiteit met rechten en plichten of een entiteit die zelf als zodanig kan handelen. Toch wordt in deze notitie ten behoeve van de leesbaarheid aangesloten bij het normale spraakgebruik. Daarom is sprake van het schoolbestuur of de school waar strikt genomen gesproken zou moeten worden van het bevoegd gezag.

1.2 Leeswijzer

Met deze notitie wil de Onderwijsraad de posities in de discussie rond vrijheid van onderwijs in kaart brengen en deelnemers aan maatschappelijke en politieke discussies over artikel 23 van informatie voorzien. Het is geen advies. De raad neemt nu nog geen positie in en komt dus nog niet met conclusies of aanbevelingen. Medio 2020 brengt de raad een verkenning uit waarin hij dat op een aantal thema's wel zal doen.

In de eerste plaats bevat deze notitie informatie over artikel 23 en de achtergrond daarvan, die volgens de raad dienstig is om de thematiek te begrijpen en daarmee om discussies erover goed te voeren. Daarbij komen vijf vragen aan de orde. De eerste vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2. Wie meer wil weten over de geschiedenis van het artikel, kan in dat hoofdstuk terecht. Wie meer wil weten over wat er precies in artikel 23 staat en wat daarmee bedoeld wordt, leest hoofdstuk 3. Daarin komen de vragen 2 tot en met 5 aan bod.

1. Hoe zijn we gekomen tot de huidige tekst in de Grondwet? (hoofdstuk 2)
2. Wat staat er in artikel 23 en wat betekent dat? (paragraaf 3.1 t/m 3.4)
3. Welke principes en uitgangspunten zitten er achter artikel 23? (paragraaf 3.5)
4. Hoe past artikel 23 binnen het geheel van de Grondwet en de democratische rechtsstaat? (paragraaf 3.6)
5. Wat zegt het internationale recht over de vrijheid van onderwijs, het recht op onderwijs en andere kinderrechten in relatie tot onderwijs? (paragraaf 3.7)

In de tweede plaats beschrijft de raad enkele spanningen tussen overheidszorg en vrijheid die inherent zijn aan artikel 23. Het betreft zowel spanningen die al zichtbaar zijn in de grondwettekst als spanningen die zichtbaar worden in hoe artikel 23 uitpakt binnen de huidige maatschappelijke context. Die spanningen manifesteren zich op gebieden waar de vrijheid van onderwijs en overheidszorg voor het onderwijs raken aan andere publieke waarden. De raad kiest voor een focus op de publieke waarden onderwijskwaliteit en toegankelijkheid. De relatie tussen overheidszorg en/of vrijheid van onderwijs en deze andere publieke waarden kan negatief of positief zijn. Zo kan de wens om kwaliteit en toegankelijkheid te bevorderen zowel aanleiding zijn om te pleiten voor meer als voor minder onderwijsvrijheid of overheidszorg; en kunnen onderwijsvrijheid en overheidszorg elk kwaliteit en toegankelijkheid zowel bevorderen als belemmeren.

Wie zich wil verdiepen in deze spanningen, kan terecht in de hoofdstukken 4 en 5. In hoofdstuk 4 staan spanningen tussen overheidszorg en vrijheid van onderwijs op het gebied van onderwijskwaliteit centraal. Wie mag bepalen wat kwaliteit is? En stelt de overheid de juiste eisen om kwaliteit te waarborgen? Hoofdstuk 5 draait om spanningen op het gebied van toegankelijkheid. Bij toegankelijkheid gaat het om de vraag of er overal een scholenaanbod is en of daarbij sprake is van reële keuzevrijheid voor ouders. Ook wordt een actueel gevolg besproken van de keuzevrijheid: het ontstaan van scholen met een homogene populatie. In beide gevallen beperkt de raad de beschrijving tot het primair en het voortgezet onderwijs, aangezien dat de sectoren zijn waar actuele discussies over artikel 23 eerst en vooral betrekking op hebben.

Op basis van hoofdstuk 4 en 5 identificeert de raad tot slot vijf spanningen:

- Spanning 1: kwaliteitsopvattingen overheid versus eigen identiteit scholen.
- Spanning 2: altijd discussie over of deugdelijkheidseisen voldoen.
- Spanning 3: waarborgen van toegang, maar weinig grip op scholenaanbod.
- Spanning 4: pluriformiteit nodig voor keuzevrijheid, maar niet altijd aanwezig of gewenst.
- Spanning 5: vrijheid van ouders en scholen versus segregatie tegengaan.

In hoofdstuk 6 volgt een samenvattend overzicht van deze spanningen.

Artikel 23 Grondwet

- 1 Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
- 2 Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
- 3 Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
- 4 In elke gemeente en in elk van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 132a, wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.
- 5 De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
- 6 Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
- 7 Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
- 8 De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.



2

anderhalve eeuw
werken aan

onderwijs
vrijheid, én
overheids
zorg

Wie de discussies en spanningen van vandaag wil duiden, kan niet om de ontstaansgeschiedenis van artikel 23 heen. De bepaling over onderwijs in de Nederlandse grondwet kent een lange en hectische oorsprongsgeschiedenis. De schoolkwestie verdeelde de politiek sterk gedurende een groot deel van de negentiende eeuw. De maatschappelijke verhoudingen waren gespannen, er bestonden verschillende beelden over de inrichting van de Nederlandse samenleving en de vormgeving van de Nederlandse identiteit. De schoolstrijd bracht die diepere worstelingen volop in beeld.

2.1 Strijd, strijd en nog eens strijd

Kerk, lokaal bestuur en staat

Van oudsher was onderwijs een aangelegenheid van de Rooms-Katholieke Kerk en het stads- of dorpsbestuur. In de Republiek der Nederlanden maakte het katholicisme plaats voor de gereformeerde leer als gemeenschappelijke noemer van het onderwijs. De Gereformeerde Kerk kreeg een stevige vinger in de pap bij de aanstelling van onderwijzers en de beoordeling van de inhoud van lessen en lesboeken. In de Republiek was het geven van onderwijs volgens andere geloven of geloofsrichtingen zelfs verboden – ook al werden clandestiene scholen van bijvoorbeeld katholieken of joden oogluikend toegestaan.

Na de Bataafse Omwenteling van 1795 werd onderwijs een taak van de nieuwe, nationale overheid. De Staatsregeling van 1798 legde de basis voor de Nederlandse eenheidsstaat en de scheiding van kerk en staat. Voor het nieuwe bewind was onderwijs een instrument in het streven naar nationale eenheid – de vorming van burgers van één staat – en nationaal economisch herstel. De nationale overheid trok het onderwijs daarom al snel naar zich toe. Deze centralisatie werd gehandhaafd bij het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden. De Grondwet van 1815 stelde: “Het openbaar onderwijs is een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering”.⁶

Van algemeen onderwijs was vervolgens overigens geen sprake: er bestond nog geen leerplicht. Wettelijke bepalingen over het onderwijs hadden in de negentiende eeuw vooral betrekking op het lager volksonderwijs. Scholen werden vooral bezocht door kinderen uit de middenklassen van de samenleving. Ouders uit de laagste klassen stuurden ze hooguit een paar jaar naar school – daarna moesten ze weer meehelpen op het land of de fabriek in. De sociale bovenlaag koos intussen voor huisonderwijs of voor onderwijs door particuliere ondernemingen van ‘schoolhouders’. Zelfs na de invoering van de leerplicht bleef dat zo. Pas in 1969 verviel de mogelijkheid om via thuisonderwijs aan de leerplicht te voldoen.

Al in de negentiende eeuw werd het gebruikelijker om kinderen naar de lagere school te sturen en daar meer dan een of twee klassen te laten volgen. ‘Doorleren’ bleef echter iets voor de hogere klassen – het onderwijs in ons land had in die tijd het karakter van standenonderwijs. Als een nieuwe ‘klasse’ toegang kreeg tot voortgezet onderwijs gebeurde dat vaak via een eigen schooltype. Zo kwam er naast het elite gymnasium de hbs (hogereburgerschool) voor de gegoede middenklasse. Met name de opkomst van het beroepsonderwijs aan het begin van de twintigste eeuw droeg eraan bij dat jongeren uit lagere sociale klassen langer onderwijs volgden. Middelbare scholen waren daardoor sociaaleconomisch homogeen. Pas in de loop van de twintigste eeuw democratiseerde het middelbaar onderwijs, op de voet gevolgd door het hoger onderwijs.

Het karakter van de openbare school

De scheiding tussen kerk en staat in 1798 betekende formeel het einde van de kerkelijke invloed op de openbare school.⁷ Geïnspireerd door de idealen van de Verlichting diende het onderwijs voortaan te stelen op de rede en empirie. Die aanpak zou als vanzelfsprekend leiden tot meer kennis, wetenschappelijkheid en individuele vrijheid. Deze verlichte onderwijsideeën leefden sterk bij de bovenklasse van de Nederlandse samenleving.

Volgens de Schoolwet van 1806 hoorde het schoolonderwijs uit te gaan van een verlicht-protestants, rationalistisch christendom. Dat diende boven de verschillende christelijke geloofsrichtingen uit te stijgen. In het onderwijs zou de nadruk op godsdienstige vorming

⁶ Artikel 226 Grondwet 1815; voor de verschillende versies van de grondwetsbepaling over onderwijs door de tijd heen, zie https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi5kn3s122s4/artikel_23_het_openbaar_en_bijzonder.

⁷ Het gebruik van de term ‘openbaar onderwijs’ wees aanvankelijk op onderwijs dat in het openbaar werd gegeven. Het stond tegenover het huisonderwijs. Begin negentiende eeuw verschoof de basis van de definitie naar de financiering. Volgens de schoolwet van 1806 was sprake van openbaar onderwijs als het uit een publieke kas bekostigd werd. Kerkelijke kassen golden in die tijd als publiek. De tegenhanger vormden scholen vanuit met name leraar-ondernemers en gefinancierd met schoolgeld. Sinds de grondwetsherziening van 1848 gaat het bij openbaar onderwijs om het onderwijs verzorgd door of vanwege een overheid. Daartegenover staat dan bijzonder onderwijs, onderwijs verzorgd vanuit particulier initiatief.

blijven liggen. Maar moraal zou daarbij de plek innemen van godsdienstige leerstellingen. De gereformeerde belijdenis verdween uit het onderwijs. Zo zou het onderwijs voor iedereen acceptabel zijn. Het onderwijs aan alle scholen moest opleiden “tot alle Maatschappelijke en Christelijke deugden”.⁸ Ook het door de overheid ingerichte onderwijs was dus niet neutraal, maar algemeen christelijk, terwijl scholen die niet van de overheid uitgingen, zich ook in deze grondslag moesten schikken. De keuze voor het lesmateriaal en de aanstelling van onderwijzers was gebonden aan allerlei beperkingen.

Van vrijheid van schoolstichting was geen sprake. De schoolwet van 1801 liet scholen van particulieren weliswaar toe, maar alleen met toestemming van het lokale bestuur. Voor scholen die geleid werden door onderwijzers als privépersoon gold een admissieplicht – een vorm van beroepsregulering. De schoolwet van 1806 introduceerde een vergunningsplicht voor schoolstichting. Deze wet bleef ook in het Koninkrijk der Nederlanden lange tijd gelden. Particulieren hadden dus wel de mogelijkheid om een school op te richten, maar de verlening van een vergunning was in de praktijk afhankelijk van de welwillende houding van het gemeentebestuur. Zo'n vergunning werd bijna nooit gegeven.

Maatschappelijke weerstand tegen de centralistische onderwijspolitiek en tegen het idee van één school voor alle gezindten leidde tot wat later de schoolstrijd zou gaan heten. Die strijd, die decennialang aanhield, begon als een twist om het karakter van de openbare school. Orthodox-protestanten pleitten voor een sterkere christelijke signatuur in het openbaar onderwijs, dat ze te algemeen en vrijzinnig vonden. Vanuit rooms-katholieke hoek klonk daarentegen het bezwaar dat het onderwijs juist té protestants was. Met het idee van Nederland als verlicht-protestantse natie dat via het onderwijs uitgedragen zou moeten worden, konden veel katholieken zich niet of zeer moeizaam identificeren. De stichting van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in 1815 zette de zaak op scherp. In zuidelijk Nederland liep de overwegend katholieke bevolking te loop tegen de onderwijspolitiek van koning Willem I – het zou een van de aanleidingen vormen voor de Belgische afscheiding in 1830.

Geleidelijk ging de onvrede over in een strijd om ‘eigen’ scholen voor de verschillende gezindten, zonder overheidsbemoeienis. Binnen het katholieke volksdeel ontstond, na jarenlang morren, rond 1820 de idee van een eigen school.⁹ Die wens werd later ook door voormannen van het orthodox-protestantse volksdeel geuit, zeker toen de openbare school steeds meer ‘neutraal’ raakte en dus steeds minder christelijk. Ze accepteerden dat het niet zou lukken om de openbare school weer protestants te maken en trokken daaruit de conclusie dat er behoefte was aan bijzondere protestantse scholen. Nadat een deel van de orthodox-protestanten zich in 1834 afscheidde van de Hervormde Kerk, kwam ook in die kring de wens naar eigen scholen op. Zij stonden protestants onderwijs voor rond de idee dat kerk, school en gezin een eenheid vormen. Deze ‘antirevolutionaire’ bevolkingsgroepen wilden niet meegaan in de moderniteit met zijn nadruk op wetenschappelijkheid, vrijheid en individualiteit. Ze bepleitten dat de overheid met ‘neutraal’ onderwijs impliciet een vrijzinnig, modern mensbeeld op de samenleving losliet; een beeld dat zij bepaald niet deelden, zo betoogde in de late negentiende eeuw onder meer de antirevolutionaire politicus Alexander de Savornin Lohman.

In 1842 deed de regering een paar concessies om de onvrede te temperen. Zo kwam er een beroepsmogelijkheid bij Gedeputeerde Staten als een gemeentebestuur een vergunning voor schoolstichting weigerde en werden godsdienstige verhoudingen binnen de lokale bevolking meegewogen bij de werving van leraren en schoolopzieners. En er kwam facultatief godsdienstonderwijs op openbare scholen.¹⁰

Schoolstrijd één: vrijheid van onderwijs

De concessies mochten niet baten. De idee had postgevat dat het bestaan van eigen scholen beter zou zijn voor emancipatie van het eigen volksdeel. De strijd voor die scholen werd in drie fasen gevoerd. In de eerste fase ging het om de vrijheid om zulke scholen te stichten zonder voorafgaande toestemming van de overheid en om aan die scholen ook echt vanuit de eigen overtuiging te onderwijzen. Vervolgens ging het er in de tweede fase om overheidsbesteding voor die scholen te krijgen. In de derde fase was het streven, ten

⁸ Artikel 22 Schoolwet 1806; raadpleegbaar op <http://100jaarorthopedagogiek.nl/100jaarPDF/PDF/Extra/1806%20wet%20iversie%201846.pdf>.

⁹ Aanvankelijk leken de meeste katholieken zich te schikken in de protestantisering van de openbare school en godsdienstvrijheid, waarvoor zij een politieke alliantie met de liberalen aangingen; zeker als die school in katholieke gebieden, zich aanpaste aan haar omgeving. De katholieken voegden zich na 1860 bij de protestantse strijd om eigen scholen nadat de Kerk de neutrale school had verworpen met de encycliek *Syllabus errorum*.

¹⁰ Koninklijk Besluit van 2 januari 1842, *Stb.* 1842, no. 1.

slotte, om voor een bijzondere school net zo veel geld te krijgen als voor een vergelijkbare openbare school.

Met de grondwetswijziging van 1848 werd de eerste fase van de schoolstrijd beslecht: er kwam vrijheid van onderwijs. Als gevolg daarvan vervielen de wettelijke vergunningplicht voorafgaand aan de stichting van een school, net als de vereiste neutraal-christelijke grondslag voor de bijzondere school.¹¹ Voor Johan Rudolf Thorbecke, de geestelijk vader van de herziene grondwet, was de vrijheid van onderwijs vooral een kwestie van vrije beroepsbeoefening. Hij redeneerde bovendien vanuit het besef dat onderwijs binnen het klaslokaal vorm krijgt, professionaliteit vergt en daarmee niet helemaal in regels vanuit de centrale overheid te vangen is. Daarom achtte hij een vruchtbare combinatie van overheidszorg en vrijheid nodig. Op hetzelfde moment koppelde de antirevolutionair Guillaume Groen van Prinsterer de onderwijsvrijheid aan de vrijheid van geweten.

De nieuwverworven vrijheid werd meteen begrensd: door overheidstoezicht en bekwaamheidseisen. Ook benadrukte de Tweede Kamer – tegen de wens van Thorbecke in – dat van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs gegeven diende te worden. Vanuit de klassiek-liberale idee van staatsonthouding had Thorbecke een voorkeur voor bijzonder onderwijs binnen een bestel met regels en toezicht vanuit de overheid. Maar de Kamer wilde dat het bijzonder onderwijs de openbare school niet zou verdringen. Openbaar onderwijs bleef het uitgangspunt. De grondwetgever benadrukte ook het neutrale karakter van de openbare school als algemene volksvoorziening voor kinderen van alle gezindten. De wetgever hoorde het openbaar onderwijs te regelen “met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen”.¹² In de praktijk nam de openbare school vaak de godsdienstige kleur van de omgeving aan, afhankelijk van de bevolkingssamenstelling en de politieke verhoudingen in het lokale bestuur. Openbare scholen in het zuiden hadden vaak een katholiek karakter, openbare scholen in het noorden een protestantse kleur. De roep om een ‘eigen’ school klonk dan ook met name vanuit kleine protestantse stromingen of in gebieden met een heterogene bevolkingssamenstelling.

Schoolstrijd twee: geld voor bijzondere scholen

Vrijheid van onderwijs – de winst van de eerste fase van de schoolstrijd – betekende nog niet dat de overheid bijdroeg aan de kosten van het bijzonder onderwijs. Alleen openbare scholen kregen geld van de overheid. De Grondwet droeg het openbaar onderwijs aan de regering op – daaruit werd afgeleid dat het bijzonder onderwijs geen onderwerp van zorg van de regering was en daarom ook niet voor bekostiging in aanmerking kwam. Juist die bekostiging werd de inzet van de volgende fasen van de schoolstrijd.

De tweede fase van de schoolstrijd hing samen met een veranderende visie op de rol van de overheid. Een nieuwe generatie liberale politici dichtte die een grotere rol toe bij de oplossing van allerlei maatschappelijke vraagstukken. In die lijn accepteerden zij ook een actieve rol van de overheid op het gebied van het onderwijs. Zo'n rol werd flink bestreden door confessionele partijen. Opvoeding en onderwijs waren in hun ogen zaken van de ouders en van de taak die de kerk in de samenleving te vervullen heeft.¹³ Protestanten wezen op de ‘soevereiniteit in eigen kring’: elk maatschappelijk verband vormt een eigen sfeer waar de overheid in principe buiten dient te blijven. In de eigen kring van het gezin hebben de ouders zeggenschap over de opvoeding. De school hoort daarbij aan te sluiten. Volgens het katholieke subsidiariteitsbeginsel horen maatschappelijke activiteiten zoals onderwijs zo laag mogelijk opgepakt te worden. De verantwoordelijkheid voor onderwijs ligt in de eerste plaats in de samenleving; de overheid is pas aan zet als particulier initiatief uitblijft of faalt.

De tegenstanders van de bekostiging van bijzonder onderwijs wonnen vooralsnog. De schoolwet-Kappeyne van de Coppello van 1878 stelde hogere kwaliteitseisen aan scholen.¹⁴ Onderwijs werd daardoor duurder en het uitblijven van bekostiging daarmee nijpender. Ook werd het moeilijker om de openbare school overeenkomstig de lokale meerderheidsopvatting te kleuren: het openbare onderwijs werd verder ‘geneutraliseerd’. Op de lange termijn had het een averechts effect. Bezwaren uit confessionele hoek namen in kracht toe en de liberale onderwijspolitiek zorgde ervoor dat de confessionelen zich gingen

¹¹ Wet van 13 augustus 1857, *Stb.* 1857, no. 103.

¹² Artikel 194 Grondwet 1848.

¹³ De hoofdargumenten voor vrijheid van onderwijs verschilden tussen katholieken en protestanten. Protestanten legden de nadruk op aansluiting bij de ouderlijke opvoeding; katholieken op de maatschappelijke taak van de Kerk.

¹⁴ Wet van 17 augustus 1878, *Stb.* 1878, no. 127.

organiseren voor politieke actie. Onder leiding van Abraham Kuyper werden duizenden handtekeningen tegen de schoolwet-Kappeyne van de Coppello verzameld en aangeboden aan koning Willem III. De antirevolutionairen eisten nu luidkeels overheidssubsidie voor het bijzonder onderwijs. In de tussentijd wierven ze fondsen en hielden ze inzamelacties binnen de eigen gemeenschap. Inzet van de antirevolutionaire onderwijspolitiek was de omkering van de verhoudingen in het onderwijs: het bijzonder onderwijs zou het uitgangspunt moeten zijn en het openbaar onderwijs daarop aanvullend.

Door toenemende maatschappelijke en politieke druk ging het parlement in 1887 overstag. Bij de behandeling van een grondwetsherziening werd uitgesproken dat de Grondwet subsidie aan bijzondere scholen zou toelaten. Na jaren van onderlinge strijd vonden de antirevolutionairen en katholieken elkaar vervolgens in het eerste kabinet op christelijke grondslag. Dat kabinet-Mackay beslechtte de tweede fase van de schoolstrijd door met de schoolwet-Mackay gedeeltelijke subsidiëring van bijzondere scholen te regelen; de rijksoverheid ging bijdragen in de salariskosten.¹⁵ Een aantal liberalen was daar fel op tegen en de gemoederen in het parlement liepen hoog op, maar het principiële punt was binnengehaald.

Schoolstrijd drie: financiële gelijkstelling

De strijd was echter nog niet helemaal gestreden. De overheid bevoordeelde het openbaar onderwijs nog altijd in geldelijke zin. Naar schatting werd ongeveer een derde van de kosten voor het bijzonder onderwijs betaald vanuit de rijkskassen. Het andere gedeelte was afkomstig van schoolgelden of uit andere private middelen. Gelijke en volledige bekostiging: dat werd de inzet van de derde fase van de schoolstrijd.

De invoering van de leerplicht in 1901 was een belangrijk moment in deze fase. Die zou in korte tijd leiden tot meer overheidsbemoeienis, want de overheid wilde wel de kwaliteit van het verplichte onderwijs waarborgen. Dat ging gepaard met hogere kosten voor scholen. Bovendien konden ouders zich na de invoering van de leerplicht niet meer onttrekken aan onderwijs voor hun kinderen. Voor iedereen die zich huisonderwijs niet kon veroorloven, was de leerplicht feitelijk een schoolplicht. Confessionelen vreesden dat ouders zich vanwege geldgebrek gedwongen zouden zien om hun kroost 'dan maar' naar het openbaar onderwijs te sturen. Ook de sociaaldemocraten mengden zich nu in de strijd voor gelijke bekostiging. Hun achterban was bovendien grotendeels aangewezen op bekostigd schoolonderwijs en een belangrijk deel van de arbeiders gaf de voorkeur aan bijzonder onderwijs. Een deel van de liberalen stelde zich eveneens op het standpunt dat de leerplicht alleen aanvaardbaar was als ouders het recht zouden hebben om voor onderwijs te kiezen in overeenstemming met de eigen opvattingen.

Nog in het jaar van de invoering van de leerplicht kwam de Subsidiewet-Goeman Borgesius tegemoet aan het kostenvraagstuk rond 'het schoolgebouw'.¹⁶ Vier jaar later betekende de Subsidiewet-Kuyper dat bijzondere scholen een hogere vergoeding kregen voor lerarsalarissen.¹⁷ Zo werd de tijd rijp voor het constitutionele compromis dat de Pacificatie is gaan heten.

2.2 De Pacificatie: een compromis

Met de Pacificatie van 1917 kwam er een einde aan de schoolstrijd; tegelijk met het einde van de kiesstrijd, de strijd om algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen. Het is de symbolische oorsprong geworden van een nieuwe politieke cultuur – de zogeheten pacificatiedemocratie. Die zorgde voor stabiliteit binnen een langs sociaalculturele scheidslijnen sterk verdeelde samenleving. Voorlieden van de maatschappelijke, godsdienstige en politieke zuilen werkten daarbij met elkaar samen om de maatschappij te ordenen en leidden tegelijkertijd hun zuilen, die alle gekenmerkt werden door sterke interne cohesie tussen elite en achterban.

Voorstanders van gelijke bekostiging en voorstanders van het algemeen kiesrecht hielpen elkaar in 1917 aan een twee derde meerderheid in het parlement. De grondwetgever

¹⁵ Wet van 8 december 1889, *Stb.* 1889, no. 175.

¹⁶ Wet van 24 juni 1901, *Stb.* 1901, no. 187.

¹⁷ Wet van 3 juni 1905, *Stb.* 1905, no. 151.

schrapte het woord 'openbaar' uit de bepaling dat de overheidszorg het openbaar onderwijs betrof: overheidszorg zou vanaf dan al het onderwijs betreffen – ook het bijzondere. Voor het onderwijs werd het compromis uitgewerkt in de Lager onderwijswet van 1920. Doordat parlementariërs de twee grote kwesties die de Nederlandse politiek decennialang hadden bepaald, nu in onderlinge samenhang bezagen, konden ze een constitutioneel compromis bereiken. Dat was geen eenvoudige uitruil, zoals vaak voorgesteld. Van een zuivere tegenstelling tussen voor- en tegenstanders van de gelijke bekostiging was geen sprake. Het was meer zo dat er een grote middengroep bestond die zowel algemeen kiesrecht als gelijke bekostiging nastreefde. Beide vormden deel van een pakket van gelijke berechtiging. Aan beide zijden waren er onbuigzame tegenstanders en even fervente voorstanders van gelijke bekostiging. Zo koesterden opvallend veel orthodox-protestanten bezwaren tegen het bereikte compromis; ze vreesden dat de overheid invloed op het bijzonder onderwijs had gekocht. Pas later hebben confessionele partijen artikel 23 hoeksteen voor christelijke politiek omarmd. Anderzijds waren behoorlijk wat liberalen juist uitgesproken voorstander van gelijke bekostiging. Een deel van de liberalen was en bleef principieel tegen bijzonder onderwijs op religieuze grondslag. Deze antiklerikale stroming in het liberalisme stond tegenover liberalen die een plaats zagen voor levensbeschouwelijke diversiteit en geloof in het publieke domein. Een ander deel van de liberalen stond dan ook meer appreciërend of in elk geval pragmatisch tegenover bijzonder onderwijs. Bij hen speelde ook de idee van staatsonthouding: als scholen uit particulier initiatief voortkomen, kan de overheid zich beperken tot regelgeving en toezicht. Bij de sociaaldemocraten, inmiddels een politieke factor, speelde eveneens onenigheid. Hun voorman, Pieter Jelles Troelstra, was ervoor dat de overheid alle richtingen de vrijheid geeft om zelf hun onderwijs te verzorgen. De overheid mocht volgens hem niet opleggen dat er alleen scholen "volgens een filosofisch stelsel" zijn.¹⁸ Een deel van de sociaaldemocraten was het met hem eens. Ook in hun kring leefde de idee dat de ouders, niet de overheid de grondslag van de school moeten bepalen. Andere sociaaldemocraten waren voor bekostiging van het bijzonder onderwijs omdat het daarmee onder controle van de overheid zou worden gebracht. Binnen sociaaldemocratische kringen bestond echter ook een sterke voorkeur voor openbaar onderwijs. Dat kwam voort uit de antiklerikale positie van het socialisme. Daarnaast speelde de gedachte dat vrijheid van het kind neutraliteit vereist.

Het compromis betekende een aanzienlijke uitbreiding van de grondwetsbepaling over onderwijs; een artikel dat uiteindelijk het getal 23 opgespeld zou krijgen. Belangrijkste consequentie van de grondwetsherziening in die dagen: openbaar en bijzonder onderwijs werden financieel aan elkaar gelijkgesteld, mits het bijzonder onderwijs aan wettelijke voorwaarden zou voldoen. Maar het artikel legde meer vast. De overheid kreeg de bevoegdheid om bij wet deugdelijkheidseisen te stellen aan het bekostigd onderwijs, inclusief het bijzonder onderwijs. Bovendien verplichtte de Grondwet de wetgever om de wettelijke eisen zodanig te regelen dat de deugdelijkheid van openbaar en bijzonder onderwijs even afdoende gewaarborgd zou worden.

2.3 Continuïteit in de tekst, verandering in de praktijk

Sinds 1917 is artikel 23 nauwelijks veranderd; inhoudelijk noch tekstueel. In 1983 verhuisde het naar het eerste hoofdstuk met grondrechten. De bewoordingen van het artikel werden meteen aangepast aan de moderne tijd. Een kleine wijziging was de verruiming van "eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen" naar "ieders godsdienst of levensovertuiging". De tekst van het onderwijsartikel werd niet aangepast aan de terminologie van de systematiek voor grondrechtenbeperking in de rest van hoofdstuk 1. De partijen werden het bij de grondwetsherziening niet eens over de mogelijkheid om regelgevende bevoegdheden op onderwijsterrein aan gemeenten over te dragen. In 2006 werd wel nog een kleine herziening doorgevoerd. Een minieme tekstuele aanpassing maakte de samenwerking van openbaar en bijzonder onderwijs in één school mogelijk. Openbaar onderwijs hoeft niet meer per se in een openbare school gegeven te worden.

Al deze tekstuele continuïteit verhult echter een groot aantal wijzigingen in de betekenis en de invulling van de vrijheid van onderwijs in de loop van de twintigste eeuw. Hoewel artikel

23 naar de letter betrekking heeft op het algemeen lager onderwijs, is de toepassing van het artikel bijvoorbeeld uitgebreid. Zo geldt de financiële gelijkstelling nu voor alle sectoren van het onderwijs. Ook heeft de uitwerking van artikel 23 in de onderwijswetgeving niet stilgestaan.

De Grondwet schept ruimte om wet- en regelgeving te laten meebewegen op allerlei maatschappelijke en politieke stromingen. En dat gebeurde vaak. Bijvoorbeeld ten tijde van de 'constructieve onderwijspolitiek' uit de jaren zestig en zeventig, waarbij sociaal-democratische ministers het onderwijs in stelling brachten om emancipatie en gelijkheid te bevorderen. En in de jaren tachtig, met toenemende autonomie van onderwijsinstellingen en meer financiële vrijheden voor schoolbesturen. De invoering van lumpsumfinanciering was daarbij een belangrijke beleidswijziging: jarenlang had de overheid vooral via de financiering gestuurd met gedetailleerde regels over hoe scholen het geld mochten besteden, maar nu werd de band tussen regels en bekostiging lossier.

Die terugtrekkende beweging op het gebied van geld – verantwoording achteraf in plaats van precieze bestedingsvoorschriften vooraf – ging wel gepaard met toenemende inhoudelijke bemoeienis vanuit 'Den Haag'. Er zijn de laatste decennia steeds meer en steeds gedetailleerdere voorschriften gekomen over onderwijsinhoud, onderwijsproces en leeropbrengsten. Dan gaat het, onder internationale invloed, bijvoorbeeld over benchmarks voor leerresultaten en efficiëntie. Er zijn kerndoelen gekomen en die zijn vervolgens aangescherpt, en er kwamen centrale examens – ook voor identiteitsgevoelige vakken, zoals geschiedenis en biologie. Zo wordt op de middelbare school inmiddels geleerd om "respectvol om te gaan met seksualiteit en [...] seksuele diversiteit",¹⁹ ook op bijzondere scholen. Bovenop de kerndoelen en andere concrete voorschriften voerde de wetgever bovendien een algemene zorgplicht van het schoolbestuur voor de onderwijskwaliteit in.²⁰

De overheid heeft ook meer oog gekregen voor de kwaliteit van het onderwijsbestuur.²¹ De bevoegdheden van de medezeggenschapsraad zijn uitgebreid en er is een verplichte scheiding gekomen tussen bestuur en intern toezicht. Bovendien vraagt de overheid meer verantwoording van scholen: zijn die efficiënt en effectief genoeg?

Ook het onderwijs en de samenleving stonden niet stil. Relevante veranderingen daarin komen bij de uitleg en de beschrijving van spanningen rondom artikel 23 in de volgende hoofdstukken aan de orde.

¹⁹ Kerndoel 43 Besluit kerndoelen onderbouw VO.

²⁰ Artikel 10 WPO en artikel 23a WVO.

²¹ Zie bijvoorbeeld de Wet goed onderwijs, goed bestuur, *Stb.* 2010, no. 80.



3

artikel 23

uit
gelegd

Artikel 23 gaat over hoe de overheid zich tot het onderwijs verhoudt en hoort te verhouden. Bij de ontwikkeling van een nationaal onderwijsbeleid en -bestel leefde van meet af aan het inzicht dat onderwijs nooit een zaak van de overheid alleen mag zijn, maar dat het ook niet volledig aan particulier initiatief overgelaten kan worden. Maatschappelijke en individuele belangen komen er immers samen.²² De Grondwet gaat ervan uit dat zowel vrijheid als overheidszorg noodzakelijk zijn om te komen tot een goed functionerend onderwijsbestel.

In artikel 23 ligt een visie besloten op de verhoudingen tussen de overheid en het onderwijsveld en op hun wederzijdse begrenzing. De vrijheid van onderwijs is niet onbeperkt. Maar de mate waarin de overheid zich met het onderwijs mag bemoeien, is dat ook niet. 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. Dat levert een bestel op met wat de Onderwijsraad eerder “geregelde ruimte” heeft genoemd: scholen en schoolbesturen komt autonomie toe binnen de kaders die de overheid stelt.²³ Het levert ook een bestel op waarbinnen schoolbesturen en toezichthouders niet alleen de belangen van de eigen organisatie of achterban dienen, maar ook publieke belangen.

De paragrafen 3.1 tot en met 3.4 gaan over wat er in artikel 23 staat en wat dat betekent. Eerst zet de raad uiteen welk soort onderwijsbestel uit artikel 23 voortkomt (paragraaf 3.1). Daarna komen de twee kanten van artikel 23 een voor een aan de orde: de overheidszorg in paragraaf 3.2 en de vrijheid van onderwijs in paragraaf 3.3. Paragraaf 3.4 gaat over bekostiging in artikel 23. Daarna komt aan de orde welke principes en uitgangspunten er achter artikel 23 zitten. De inbedding van artikel 23 in de democratische rechtsstaat en het geheel van de Grondwet – waaronder de verhouding tot andere grondrechten – krijgt aandacht in paragraaf 3.6. Wie geïnteresseerd is in hoe artikel 23 kadert binnen het internationaal recht, vindt in paragraaf 3.7 op hoofdlijnen wat mensenrechtenverdragen zeggen over vrijheid van onderwijs, het recht op onderwijs en andere kinderrechten in relatie tot onderwijs.

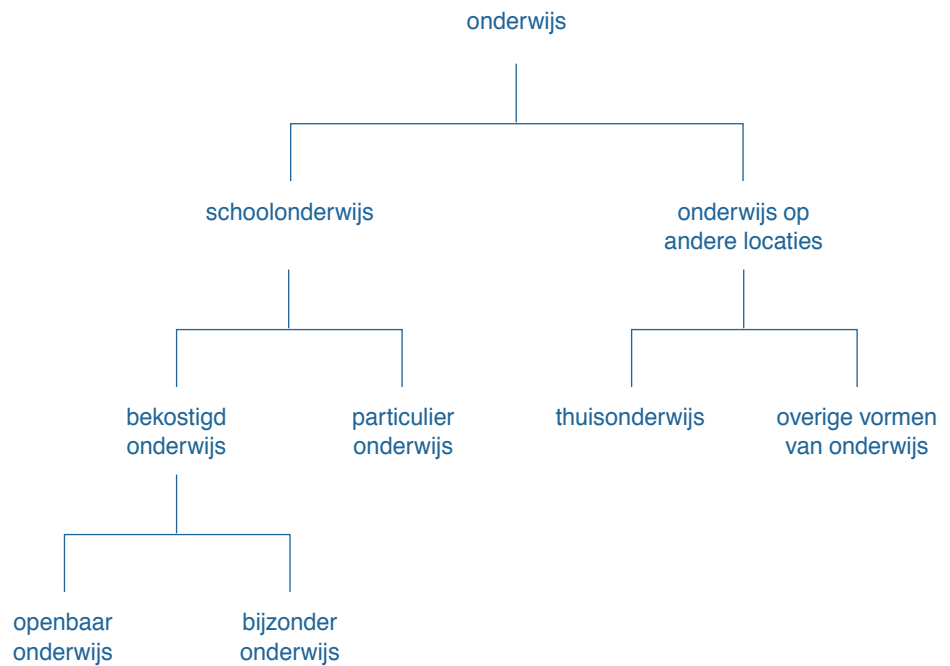
3.1 Een duaal bestel

Artikel 23 legt het fundament voor een pluriform onderwijsbestel. Naast het bekostigd onderwijs is er ook niet-bekostigd, particulier schoolonderwijs en zijn er vormen van onderwijs buiten een schoolcontext. De vrijheid om onderwijs te geven in artikel 23 gaat niet alleen over schoolonderwijs. Alle mogelijke vormen van onderwijs vallen eronder; ook thuisonderwijs en andere vormen van onderwijs op andere locaties, zoals autorijles, yogales, catechese in een kerk en koranlessen in een moskee. Het gaat, juridisch gesproken, om vrijwel alle denkbare vormen van onderricht in de zin van een pedagogische relatie tussen leraar en leerling waarbij het leerproces van de laatste gestuurd en gestructureerd wordt en systematisch kennis, inzicht en vaardigheden worden overgedragen of aangeleerd. Andere delen van artikel 23 beperken zich tot wettelijk gereguleerd onderwijs (lid 1 en het laatste deel van lid 2), tot bekostigd onderwijs (lid 5, 6 en 7), tot openbaar onderwijs (lid 3 en lid 4) of tot bepaalde sectoren (het ‘algemeen vormend lager onderwijs’ in lid 4, 6 en 7).

Bij het bekostigd schoolonderwijs heeft Nederland een duaal bestel. Het kent twee takken: openbaar en bijzonder onderwijs. Artikel 23 presenteert openbaar en bijzonder onderwijs als twee elkaar complementerende takken. Omdat het openbaar onderwijs er is, kan het bijzonder onderwijs specifieke overtuigingen als grondslag van het onderwijs nemen. En omdat de mogelijkheid van bijzonder onderwijs er is, kan het openbaar onderwijs algemeen zijn. Maar openbaar onderwijs is voor de Grondwet het uitgangspunt: dat onderwijs moet er zijn. Of er in de praktijk bijzonder onderwijs is, hangt af van particulier initiatief.

²² Zie het citaat van Johan Rudolf Thorbecke vooraan deze uitgave.

²³ Onderwijsraad, 2012b.



Essentiële verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs

De twee componenten van het duale stelsel – het openbaar en het bijzonder onderwijs – verschillen wezenlijk van elkaar. Allereerst wat betreft de beheersvorm. Artikel 23 stelt dat openbaar onderwijs “van overheidswege” wordt gegeven en door de overheid geregeld wordt. Daarbij beheert de centrale overheid niet zelf een landelijk dekkend stelsel van scholen. Het beheer van openbare scholen in het primair en het voortgezet onderwijs is aan de gemeenten, waarbij de provincies een aanvullende verantwoordelijkheid hebben voor voldoende aanbod aan openbaar voortgezet onderwijs. Een bijzondere school wordt vanuit particulier initiatief opgericht en in stand gehouden. Een school voor bijzonder onderwijs wordt door de eigen statuten en reglementen geregeld.

Een openbare school kan op verschillende manieren worden bestuurd.²⁴ Zo'n school kan rechtstreeks onder het beheer van de gemeente vallen. Dan ligt het bestuur van de school bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente of een gemeentelijke commissie. Een openbare school kan ook beheerd worden door een orgaan van een gemeenschappelijke regeling van meerdere gemeenten. Het overgrote deel van de openbare scholen is echter vanaf het einde van de jaren negentig bestuurlijk en beheersmatig op afstand geplaatst en ondergebracht in aparte overheidsstichtingen.²⁵ Het gemeentebestuur heeft dan geen directe macht meer over die scholen. De gemeenteraad houdt nog wel toezicht. De wet stelt namelijk als voorwaarde dat er “een overheersende invloed” van de overheid op het openbaar onderwijs is. Zo is voor een statutenwijziging de goedkeuring van de gemeenteraad nodig, benoemt de gemeenteraad de bestuursleden van de stichting of de leden van de raad van toezicht en keurt hij de jaarverslagen goed. Verder kan de gemeenteraad ingrijpen als het stichtingsbestuur zijn taken verwaarloost.²⁶

De private partij die een bijzondere school in stand houdt, kan zowel een mens van vlees en bloed zijn als een organisatie. Sinds 1889 geldt echter als voorwaarde voor bekostiging dat de school uitgaat van een rechtspersoon zonder winstoogmerk.²⁷ Dat maakt dat in de praktijk bekostigde bijzondere scholen onder een vereniging of stichting vallen.²⁸

²⁴ Artikel 1 WPO en artikel 1 WVO.

²⁵ De onderwijswetten kennen ook de figuur van de openbare rechtspersoon (artikel 47 WPO en artikel 42a WVO).

²⁶ Zie respectievelijk artikelen 48 WPO en 42b WVO.

²⁷ Artikel 55 WPO en artikel 49 WVO.

²⁸ Particuliere, niet-bekostigde scholen kunnen ook in stand gehouden worden door privépersonen of commerciële organisaties.

Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs is daarnaast ook inhoudelijk. Omdat het bijzonder onderwijs uitgaat van private organisaties mag er onderwijs worden gegeven vanuit een bepaald mens- en maatschappijbeeld. Dat beeld kan ontleend zijn aan een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing, maar dat hoeft niet. Openbaar onderwijs wordt volgens artikel 23 daarentegen “met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing” geregeld. Omdat de school uitgaat van de overheid en Nederland de scheiding van kerk en staat kent, mag het onderwijs er niet gebaseerd zijn op één godsdienst of levensovertuiging. Openbaar onderwijs is, anders gezegd, levensbeschouwelijk neutraal. Die status kan opgevat worden als een opdracht om terughoudend te zijn met aandacht voor visies op mens en samenleving: passieve neutraliteit. Zo vulden openbare scholen hun levensbeschouwelijke neutraliteit in het verleden in. Maar de meeste openbare scholen werken inmiddels vanuit de gedachte van actieve pluriformiteit. Onderwijs *over* godsdienst past binnen de openbare school, maar les *in* godsdienstige leerstellingen of *vanuit* een bepaalde levensovertuiging niet. Levensbeschouwelijke neutraliteit betekent dus niet dat de openbare school godsdienstvrij, seculier of atheïstisch is. Dat is de consequentie van de opvatting dat de openbare school een basisvoorziening is voor mensen van alle overtuigingen. Die aard van het openbaar onderwijs is in de wet vastgelegd: “Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden.”²⁹ In de lessen wordt evenredig aandacht geschonken aan verschillende geestelijke stromingen op basis van gelijkwaardigheid. Dat moet ook: onderwijs over godsdiensten is voor *alle* scholen onderdeel van de verplichte kerndoelen als onderdeel van wereldoriëntatie en burgerschapsvorming van de leerlingen.³⁰ Bovendien wordt binnen de reguliere schooltijden wel godsdienstig of humanistisch vormingsonderwijs gegeven aan leerlingen van een bepaalde levensovertuiging, als leerlingen of hun ouders dat willen. Het openbare schoolbestuur is echter niet verantwoordelijk voor de inhoud van dat onderwijs.³¹ Een openbaar schoolbestuur mag ook lokalen aan leerlingen ter beschikking stellen als die leerlingen godsdienstige activiteiten willen verrichten. Maar dat hoeft het bestuur niet te doen.

Het strikte onderscheid tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs is inmiddels overigens gerelativeerd. De wet biedt sinds 1998 de mogelijkheid dat een openbare school samen met een bijzondere school in stand wordt gehouden door één rechtspersoon: het samenwerkingsbestuur. Een stap verder gaat de samenwerkingsschool. Die is volgens de Grondwet sinds 2006 mogelijk. Dat is één school waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs worden gegeven. De Grondwet biedt die ruimte, want er staat dat openbaar onderwijs “al dan niet in een openbare school” wordt gegeven. Voor beide vormen van samenwerking vereist de wet “overwegende” overheidsinvloed op het openbaar onderwijs.

Veelkleurig onderwijs

De term *duaal bestel* suggereert dat er twee massieve blokken naast elkaar staan. Binnen het bijzonder en het openbaar onderwijs bestaat echter veel variëteit tussen scholen. Zo zijn er bijzondere scholen van diverse godsdienstige of levensbeschouwelijke richtingen. Naast die confessionele scholen zijn er ook algemeen bijzondere scholen. Die scholen vallen onder een *privaat* bestuur, maar baseren zich niet op een godsdienst of levensbeschouwing. Daarnaast bestaat zowel binnen het bijzonder als het openbaar onderwijs een grote variëteit aan pedagogisch-didactische aanpakken, onderwijsconcepten en profielscholen. Zo zijn er katholieke jenaplanscholen, protestantse montessorischolen, openbare daltonscholen en gereformeerde scholen die werken met het ‘international primary curriculum’. Verder zijn er openbare en bijzondere scholen met bijvoorbeeld tweetalig onderwijs, technasia, scholen met een cultuurprofiel, topsporttalentscholen en scholen voor ondernemend leren.

Verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs

In de praktijk is de meerderheid van de scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs bijzonder; het gros van de scholen komt voort uit particulier initiatief. Landelijk gezien is de verhouding openbaar-bijzonder, op basis van het aantal scholen, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs ongeveer 30:70. Gemeten naar het aantal leerlingen, is de verhouding in het basisonderwijs ook 30:70, maar in het voortgezet onderwijs 25:75.

²⁹ Artikel 46, lid 1, WPO en artikel 42, lid 1, WVO.

³⁰ Artikel 9, lid 2, onder 2, WPO en Kerndoel 38 Besluit vernieuwde kerndoelen WPO.

³¹ Zie respectievelijk artikel 50 en 51 WPO en artikelen 46 en 47 WVO.

Maar die verhoudingen verschillen sterk tussen de provincies. In Drenthe is de meerderheid van de hoofdvestigingen in het basisonderwijs openbaar. In Groningen is dat net niet zo. Friesland, Flevoland en Noord-Holland zitten ook boven het landelijke gemiddelde. Zuid-Holland komt met het landelijke gemiddelde overeen. De andere provincies zitten eronder. In Limburg en Noord-Brabant is het percentage openbare basisscholen ronduit laag. Het voortgezet onderwijs toont een vergelijkbaar beeld. In de meeste provincies schommelt het aantal openbare scholen voor voortgezet onderwijs tussen de 29% en de 43%. Utrecht en Zeeland scoren iets lager. In Drenthe is meer dan de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs openbaar. In Limburg en in Noord-Brabant komt daarentegen nauwelijks openbaar voortgezet onderwijs voor. De laatste twee provincies halen het landelijke gemiddelde sterk omlaag.

Tabel 1: Openbaar onderwijs op basis van aantal scholen (in percentages)³²

	basisonderwijs	voortgezet onderwijs
Landelijk	32	29
Drenthe	54	57
Flevoland	42	29
Friesland	44	43
Gelderland	28	30
Groningen	49	41
Limburg	15	7
Noord-Brabant	18	13
Noord-Holland	40	31
Overijssel	29	37
Utrecht	24	26
Zeeland	35	21
Zuid-Holland	32	35

Tegengestelde perspectieven op het bestel

De discussie over het onderscheid openbaar en bijzonder onderwijs draait met name rond de volgende vraag: hoe inclusief is het bestel voor minderheden, nieuwkomers, mensen die onderwijs vanuit een bepaalde overtuiging willen? Op het onderwijsbestel bestaan fundamenteel tegengestelde perspectieven. Diversiteit tussen scholen binnen het onderwijsbestel staat daarbij tegenover diversiteit binnen scholen. Welke perspectief iemand hanteert, heeft sterk te maken met welk ideaalbeeld hij of zij heeft van de Nederlandse samenleving.

Het eerste perspectief ziet een afzonderend effect in de vrijheid om scholen op te richten voor een specifieke groep of op een specifieke grondslag. De stelling luidt dan: wie wil kunnen functioneren in een diverse, gemengde samenleving moet op een diverse, gemengde school zitten. Begrip voor andersdenkenden kan volgens deze opvatting uitsluitend in dialoog met andersdenkenden geleerd worden – en voor zo'n dialoog is het nodig

dat je elkaar in hetzelfde schoolgebouw tegenkomt; een pleidooi voor 'ontmoetingsscholen' met een leerlingenpopulatie die een afspiegeling vormt van de samenleving. De school is niet zozeer een verlengstuk van het gezin, maar heeft een eigenstandige opdracht om de blik van het kind op de wereld te verbreden ten opzichte van wat het kind thuis meekrijgt. Je zou kunnen spreken van een 'pedagogische breuk'. Vaak wordt daar de aanname aan gekoppeld dat zo'n gemengde school per se een openbare school moet zijn. 'Openbaar' wordt daarbij opgevat als algemeen toegankelijk en werkend vanuit actieve pluriformiteit. In het bijzonder onderwijs zou de ontmoeting uitblijven. In extreme gevallen zou het kunnen leiden tot parallelle samenlevingen. Het opheffen van de bekostiging voor het bijzonder onderwijs is in deze opvatting een manier om inclusiviteit dichterbij te brengen.

Haaks op deze visie staat het perspectief dat minderheden juist via bekostigd bijzonder onderwijs een plek binnen het publieke bestel krijgen en daardoor verbonden worden met de samenleving. Het zou, luidt in dit geval de redeneertrant, juist goed zijn voor leerlingen om (aanvankelijk) in de eigen traditie onderwijs te krijgen. Dat onderwijs sluit aan bij de thuissituatie, zodat verwarring en vervreemding vermeden worden; de sociale veiligheid is groter. In deze visie zouden leerlingen juist een positief zelfbeeld kunnen ontwikkelen omdat er herkenbare rolmodellen zijn en ze het gevoel krijgen dat je er mag zijn, dat je erbij hoort, dat het geloof van thuis erkend wordt en dat de eigen cultuur en achtergrond niet geminacht worden. Vervolgens staan ze zelfverzekerd in de samenleving. In een gemengde school zou juist het risico op vervreemding bestaan, waardoor leerlingen een antipathie tegen de Nederlandse samenleving kunnen ontwikkelen. Een eigen school binnen een publiek bestel zou de eerste stap betekenen naar betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving als geheel. Zo'n school vormt dan juist een dam tegen radicalisering en afzondering.

3.2 Overheidszorg voor onderwijs

Artikel 23 van de Grondwet maakt het onderwijs tot "voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering". Dat valt te lezen als een instructienorm voor de overheid. Maar wat houdt die overheidszorg in? Hoe ver gaat die zorg?

Stelselverantwoordelijkheid

De zorg van de overheid voor het onderwijs is in de eerste plaats een stelselverantwoordelijkheid: een verantwoordelijkheid voor de inrichting en het functioneren van het stelsel van onderwijsvoorzieningen. De grondwetgever geeft expliciet aan waarover de zorg van de wetgever zich in elk geval dient uit te strekken: het algemeen vormend lager onderwijs en algemeen vormend middelbaar en voorbereidend beroepsonderwijs. Inmiddels wordt dat opgevat als het funderend of leerplichtig onderwijs. De grondwetgever geeft de wetgever verder de ruimte om andere onderwijsvoorzieningen bij wet te regelen.

De stelselverantwoordelijkheid is in de literatuur uitgewerkt in een aantal kerntaken van de centrale overheid op het onderwijsterrein:

- bekostigen van het initiële onderwijs;
- uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgevendend;
- waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs;
- waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs;
- waarborgen van de vrijheid van onderwijs;
- waarborgen van de samenhang in het onderwijsbestel;
- bewaken van het civiele effect van diploma's;
- bewaken van doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen; en
- nakomen van verplichtingen uit internationale verdragen en afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op relevante internationale ontwikkelingen.³³

De overheid waakt over deze ijkpunten in het stelsel. Veel landen vullen de zorg voor het onderwijs van de bevolking in via staatscholen. Het Nederlandse bestel wijkt daarvan af, in die zin dat de centrale overheid geen direct bestuur en beheer voert van een school. De verantwoordelijkheid voor het aanbod aan openbaar onderwijs ligt bij de gemeenten (en

provincies). Via de stelselverantwoordelijkheid draagt de overheid niettemin zorg voor het hele onderwijsbestel en de kwaliteit van het onderwijs aan scholen. Ook garandeert zij – onder andere door de bekostiging – voor iedereen toegang tot onderwijs, openbaar of bijzonder.

Grondwettelijke instrumenten

De overheid heeft verschillende instrumenten om aan haar zorgplicht te voldoen. In artikel 23 ligt een sturingsmodel besloten met drie met elkaar verbonden instrumenten: bekostiging, wettelijke eisen en toezicht. De verhouding tussen de instrumenten is duidelijk. Een school die bekostiging wil ontvangen, moet voldoen aan wettelijke regels of bekostigingsvoorwaarden. In het toezicht wordt gezien of de regels of voorwaarden wel worden nageleefd. Als een school zich niet aan de regels of voorwaarden houdt, kan de minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk stopzetten.

De overheid mag eisen stellen en voorwaarden verbinden aan de bekostiging.³⁴ Zo schrijft artikel 23 voor dat de overheid eisen stelt aan de “bekwaamheid” en “zedelijkheid” van onderwijsgevers. Een belangrijk instrument vormen eisen op het gebied van “deugdelijkheid” van het onderwijs. Aanvankelijk ging het om randvoorwaarden, zoals dat een leraar vakbekwaam is. Binnen die randvoorwaarden konden scholen zelf kwaliteit realiseren. Gaandeweg zijn deugdelijkheid en kwaliteit echter meer verweven geraakt. De overheid is kwaliteit meer gaan invullen en meer directe kwaliteitseisen gaan stellen, bijvoorbeeld door inhoudelijke doelen te stellen. Het wettelijk vastleggen van zulke deugdelijkheidscriteria verplicht scholen aandacht te besteden aan zaken die de overheid voorschrijft.

Voorbeelden van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden

Hoe duiken de deugdelijkheidseisen op in wet- en regelgeving? Behalve om voorschriften over inhoudelijke doelen en leerresultaten op taal en rekenen gaat het ook om procesvoorschriften en voorschriften ten aanzien van het schoolplan en de schoolgids.³⁵ Buiten de deugdelijkheidseisen zijn er bekostigingsvoorwaarden, bijvoorbeeld over de toelating van leerlingen³⁶ en over het bestuur van de school.³⁷ Ter illustratie volgen hier enkele concrete voorbeelden van deugdelijkheidseisen voor het basisonderwijs:

- het schoolbestuur richt het onderwijs zo in dat leerlingen in het primair onderwijs een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen;³⁸
- het schoolbestuur richt het onderwijs zo in dat leerlingen de school binnen acht aansluitende schooljaren kunnen doorlopen en in die acht jaar ten minste 7.520 uren onderwijs ontvangen;³⁹
- het onderwijs richt zich op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, en op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden;⁴⁰
- het onderwijs omvat, waar mogelijk in samenhang, zintuiglijke en lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, Engelse taal, enkele kennisgebieden (aardrijkskunde, geschiedenis, de natuur, maatschappelijke verhoudingen en geestelijke stromingen), expressie-activiteiten, bevordering van sociale redzaamheid (waaronder gedrag in het verkeer) en bevordering van gezond gedrag;⁴¹
- de school hanteert ten minste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen;⁴²
- het schoolbestuur formuleert in het schoolplan doelen van het onderwijs;⁴³
- de school formuleert in het schoolplan beleid voor pedagogisch-didactisch handelen;⁴⁴
- de school heeft een beleid ten aanzien van sociale, psychische en fysieke veiligheid;⁴⁵
- het schoolbestuur voert een stelsel van kwaliteitszorg uit en de school haalt voldoende leerresultaten;⁴⁶
- de vorderingen van leerlingen in kennis en vaardigheden worden gevolgd door middel van een leerling- en onderwijsvolgsysteem;⁴⁷
- alle leerlingen leggen een eindtoets af.⁴⁸

³⁴ Lid 7 van artikel 23 spreekt van *bekostigingsvoorwaarden*, ondanks diverse interpretaties kan men ervan uitgaan dat er juridisch geen wezenlijk verschil is tussen deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden.

³⁵ Artikel 12 WPO respectievelijk artikel 13 WPO.

³⁶ Artikelen 39 en 40 WPO.

³⁷ Artikelen 17, 17a, 17b, 17c en 17d WPO.

³⁸ Artikel 8, lid 1, WPO.

³⁹ Artikel 8, lid 9, WPO.

⁴⁰ Artikel 8, lid 2, en artikel 9, lid 1, lid 2, lid 9 en lid 11, WPO.

⁴¹ Artikel 9, lid 1 en lid 2, WPO.

⁴² Artikel 9, lid 9, WPO.

⁴³ Artikel 12, lid 2, WPO.

⁴⁴ Artikel 12, lid 2 en lid 3, WPO.

⁴⁵ Artikel 4c en artikel 12, lid 2, WPO.

⁴⁶ Artikel 10 en artikel 10a WPO.

⁴⁷ Artikel 8, lid 6, WPO.

⁴⁸ Artikel 9b WPO en artikel 8, lid 6 en lid 7, WPO.

De gedachte is nog steeds dat deugdelijkheid gaat over minimumnormen. De overheid hoort terughoudend te zijn; zowel wat betreft het vereiste onderwijsniveau als wat betreft hoe die eisen worden bereikt. Eisen moeten echt noodzakelijk zijn om kwaliteit te waarborgen. Er wordt wel gesproken van ‘basiskwaliteit’ – de normen waaraan alle bekostigde scholen moeten voldoen of als de randvoorwaarden waarbinnen scholen kwaliteit kunnen realiseren. Het gaat om die normen waarbij de overheid en de samenleving ervan uit mogen gaan dat de onderwijskwaliteit voldoende is als scholen ze naleven. Daarbuiten en daarboven hebben scholen ruimte om eigen doelen te stellen. De overheid moet de deugdelijkheid van openbaar en bijzonder onderwijs bovendien ‘even afdoende’ waarborgen. Dat betekent dat de eisen aan openbaar en bijzonder onderwijs niet identiek hoeven te zijn, maar wel gelijkwaardig onderwijs moeten opleveren. In de huidige wetgeving gelden de meeste voorschriften in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs zowel voor openbare als voor bijzondere scholen. Die wetten kennen enkele bepalingen alleen voor het openbaar onderwijs of alleen voor het bijzonder onderwijs.⁴⁹ Het hoofdstuk over de vrijheid van onderwijs en onderwijskwaliteit gaat verder in op het instrument van deugdelijkheidseisen.

Op het naleven van de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden vindt toezicht plaats. De Inspectie controleert op basis van jaarlijks aangeleverde rapportages of schoolbesturen de wet naleven. Het toezicht is risicogericht. Als de resultaten van een school onder de maat zijn, volgt intensiever toezicht. Als er niets verandert, kunnen sancties volgen en kan een school uiteindelijk uitgesloten worden van bekostiging.⁵⁰

Een inspectieoordeel hoort op wettelijke deugdelijkheidseisen gebaseerd te zijn.⁵¹ De Inspectie operationaliseert – en interpreteert en vertaalt daarmee – die eisen in onderzoekskaders.⁵² Bij het toezicht wordt ook gekeken of het geld dat het schoolbestuur van de overheid krijgt, rechtmatig is besteed.⁵³ De Inspectie bevordert ook dat de school werkt aan kwaliteitsverbetering, een relatief nieuwe taak die als uitwerking van het in artikel 23 vaag omschreven ‘toezicht’ is opgenomen in de Wet op het onderwijstoezicht.⁵⁴ De Inspectie hoort bij het uitoefenen van het toezicht de vrijheid van onderwijs in acht te nemen.⁵⁵

Tabel 2: Gelaagde overheidsinvloed

1	Al het onderwijs	Vrij (geen vergunning nodig), behoudens overheids-toezicht	Bijvoorbeeld ook autorijles, yogales, thuisonderwijs, catechese in het parochiehuis
2	Al het onderwijs dat bij de wet geregeld is	+ Onderzoek naar bekwaamheid en zedelijkheid onderwijsgevend	Bijvoorbeeld basisonderwijs aan een particuliere (niet-bekostigde) school
3	Publiek bekostigd onderwijs	+ Bij de wet te stellen deugdelijkheidseisen	Onderwijs aan een openbare school of aan een bekostigde bijzondere school
4a	Bijzonder onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Voor het bijzonder onderwijs: bekostigingsvoorwaarden • Voor bijzonder onderwijs begrensd door de vrijheid van richting; met name keuze van leermiddelen en aanstelling van onderwijzer • Voorwaarde van bekostiging openbaar en bijzonder naar gelijke maatstaf 	Onderwijs aan een bijzondere school
4b	Openbaar onderwijs	+ Bij de wet geregeld en van overheidswege	Onderwijs aan een openbare school

⁴⁹ In de WPO gaat het om Hoofdstuk 1, Titel 2, respectievelijk afdeling 2 en afdeling 3. In de WVO betreft het Titel II, Afdeling I, respectievelijk Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 3.

⁵⁰ Artikel 3, lid 2 sub a WOT.

⁵¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 862, nr. 3, p. 6.

⁵² Zie respectievelijk Inspectie van het Onderwijs, 2017a voor het primair onderwijs en Inspectie van het Onderwijs, 2017b voor het voortgezet onderwijs.

⁵³ Artikel 3, lid 1, sub c, WOT.

⁵⁴ Artikel 3, lid 1, sub b, onder 1°, WOT.

⁵⁵ Artikel 4, lid 1, WOT.

Overheidstoezicht strekt zich uit over al het onderwijs. Welke instrumenten de overheid daarbij verder in mag zetten, hangt af van de vorm van het onderwijs. Zoals in bovenstaand schema te zien is, kent artikel 23 een gelaagde overheidsinvloed, waarbij het bereik – in de zin van het type onderwijs – afneemt, naarmate de invloed toeneemt. Alle scholen in het wettelijk gereguleerd onderwijs hebben te maken met de eisen op het gebied van bekwaamheid, ongeacht of deze scholen bekostiging ontvangen of niet. Aan bekostigd onderwijs mag de overheid ook deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden stellen. Voor niet-bekostigde, particuliere scholen gelden deze eisen niet rechtstreeks, maar via een indirecte weg deels toch: de Leerplichtwet. Dat zit zo: ouders voldoen alleen aan hun verplichtingen onder de Leerplichtwet als ze hun kind naar een wettelijk erkende school sturen. Om erkend te worden moet een particuliere school ook aan een aantal deugdelijkheidseisen voldoen.⁵⁶ Openbaar onderwijs, ten slotte, is onderwijs vanwege de overheid. De overheid regelt dat onderwijs. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de overheid het binnen openbare scholen helemaal voor het zeggen heeft. Hoewel artikel 23 zegt dat het openbaar onderwijs door de wetgever wordt geregeld, is als tegenhanger van de vrijheid van inrichting van bijzondere scholen, namelijk ook de pedagogische autonomie van openbare scholen erkend.

Centrale rol voor wetgeving

De overheid kan aan haar hierboven geschetste zorg voor onderwijs voldoen door eisen te stellen, met geld en door toezicht. Al die instrumenten moeten wettelijk geregeld worden. De overheid mag geen dwingende normen of eisen stellen aan het onderwijs op andere manieren dan via wetgeving. Dat zorgt ervoor dat onderwijsbeleid altijd democratisch geborgd is. Dat levert ook rechtszekerheid en rechtsgelijkheid op. Zo bezien werkt de wettelijke basis voor het onderwijsbeleid als een weegschaal waarop allerhande discussies over nut en noodzaak van vrijheid van onderwijs worden gewogen. Juist vanwege de inherente spanning in artikel 23 is het aan de wetgever om een balans te vinden, niet aan de minister of aan de Inspectie.

De praktische betekenis van dit vereiste is dat ten minste de hoofdlijnen in een wet in formele zin⁵⁷ dienen te staan – wetgeving bevat de wezenlijke zaken en aspecten van een regeling. De eisen moeten bovendien zodanig helder geformuleerd zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven.⁵⁸ Een eventuele uitwerking kan worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een gemeentelijke verordening.⁵⁹

Openbaar onderwijs als garantie

De zorg van de overheid is intensiever als het om openbaar onderwijs gaat. Dat vloeit voort uit het grondwettelijke uitgangspunt dat openbaar onderwijs voor elk kind in ons land toegankelijk moet zijn, zodat verzekerd is dat elk kind zijn recht op onderwijs kan uitoefenen. Bovendien mag niemand worden gedwongen om onderwijs te volgen of zijn kinderen onderwijs te laten volgen dat uitgaat van een bepaalde overtuiging.

Dit wordt de garantiefunctie van het openbaar onderwijs genoemd. Die hangt nauw samen met de leerplicht: een overheid die kinderen verplicht om een school te bezoeken, dient te zorgen voor een 'genoegzaam' aanbod van scholen. Daarom gaat de Grondwet uit van de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs. In elke gemeente zal er ten minste één openbare basisschool moeten zijn en verder zo veel openbare basisscholen als nodig is. Er zijn uitzonderingen mogelijk, als die bij wet worden geregeld: leerlingenvervoer naar een openbare school verderop bijvoorbeeld, of openbaar onderwijs in een zogenaamde samenwerkingschool.⁶⁰

3.3 Vrijheid van onderwijs

Artikel 23 waarborgt de vrijheid van onderwijs. Maar dat is een groot begrip. Over welke vrijheid gaat het? Wat houdt die vrijheid in? En wiens vrijheid is dat?

Vrijheid in het onderwijs

Vrijheid speelt bij allerlei relaties in het onderwijsveld een rol. Kinderen, ouders, leraren, schoolleiding, schoolbestuur: allemaal maken ze aanspraak op vrijheid. Vrijheid krijgt niet alleen betekenis in hun relaties tot de overheid, maar ook in hun relaties tot elkaar. Denk

⁵⁶ Artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet.

⁵⁷ Een wet in formele zin is een wet die tot stand is gekomen in samenspraak tussen regering en Staten-Generaal conform de procedure van artikel 81 en volgende van de Grondwet. Deze vorm van wetten wordt onderscheiden van allerlei andere instrumenten, zoals algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en gemeentelijke verordeningen – die als ze algemeen verbindende voorschriften bevatten, 'wetten in materiële zin' zijn.

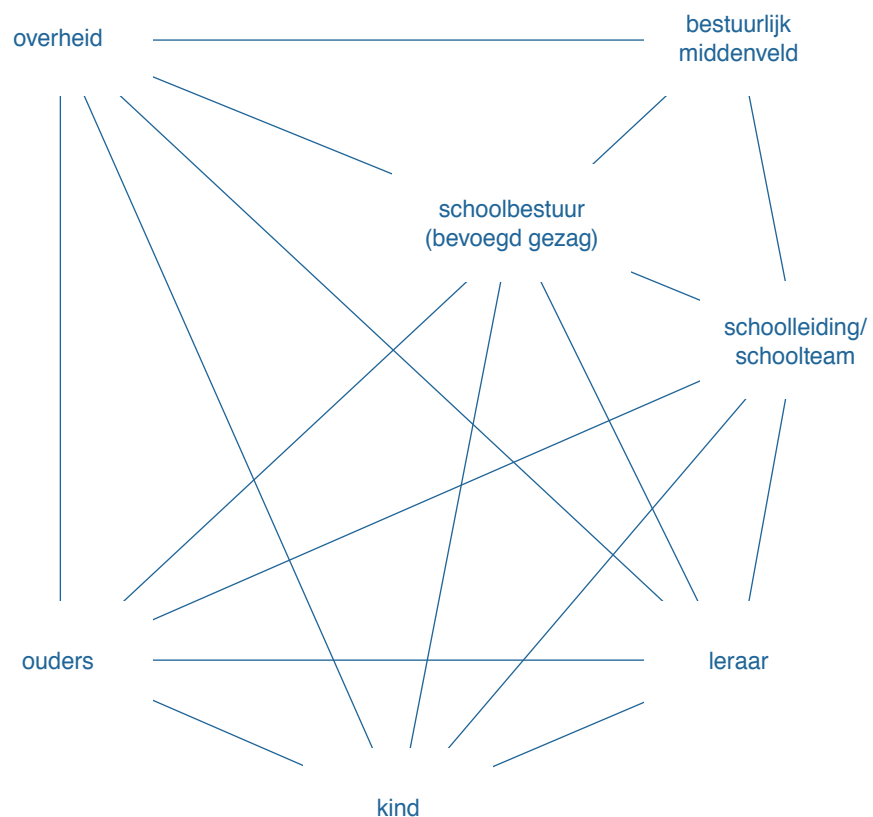
⁵⁸ RvS, 1 februari 2008, W05.07.0370/I <https://www.raadvanstate.nl/@60178/w05-07-0370/>.

⁵⁹ Zie Besluit vernieuwde kerndoelen WPO.

⁶⁰ Zie respectievelijk artikel 23, lid 4 Grondwet, artikel 4, lid 1, WPO en artikel 17d WPO.

aan situaties waarbij de overheid het schoolbestuur ruimte laat. Hoe het schoolbestuur die ruimte invult, gaat soms ten koste van de professionele vrijheid van de leraar of het schoolteam. Omgekeerd kan het schoolbestuur leraren ook faciliteren om hun professionele ruimte optimaal in te vullen. Veel vrijheid voor het schoolbestuur biedt de gelegenheid om tegemoet te komen aan behoeften en wensen van leerlingen en ouders. Maar waar regels ontbreken of wettelijke opties facultatief zijn, zijn ouders en leerlingen afhankelijk van hoe het bestuur van zijn vrijheid en wettelijke mogelijkheden gebruikmaakt. Het eerste is vooralsnog bijvoorbeeld het geval bij doorstroom van de ene naar de andere schoolsoort in het voortgezet onderwijs.⁶¹ Denk bij het tweede aan de mogelijkheid om in een vak eindexamen op een hoger niveau te doen.⁶² Vrijheid wordt, met andere woorden, telkens opnieuw ingekleurd door allerlei betrokkenen. Dat kunnen ook organisaties zijn in het middenveld. Een educatieve uitgeverij kan via lesmethodes de vrijheid van de leraar inperken. Trainingen of voorlichting vanuit een koepelorganisatie kunnen het schoolteam toerusten om vrijheid in te vullen of ouders toerusten om optimaal van keuzevrijheid gebruik te maken.

In wezen bestaan verschillende onderwijsvrijheden van verschillende actoren naast elkaar en is het een van de voornaamste taken van de overheid om ervoor te zorgen dat er een goede balans blijft bestaan tussen die actoren en dat alle betrokkenen goed gepositioneerd zijn binnen het onderwijsbestel. Hoe vrijheid en rechten in de praktijk reëel worden, hangt samen met de positionering van actoren binnen en rondom de school. Denk aan medezeggenschap, aan participatie in het bestuur, aan het interne toezicht of aan het lidmaatschap van de schoolvereniging. Hier speelt ook rechtsbescherming een rol: mogelijkheden om via de rechter of een geschillencommissie rechten en vrijheden af te dwingen. Daarnaast veronderstelt vrijheid voor ouders, leerlingen, leraren én schoolbesturen ook het handlingsvermogen om van die vrijheid gebruik te maken en om bewust te kunnen kiezen.



61 Artikel 27 WVO; Kamerstukken II 35 195, 2018/19, nr. 2 (Wet gelijke kans op doorstroom vmbo-havo).
 62 Artikel 10, lid 9, WVO, artikel 10b, lid 9, WVO, artikel 10d, lid 9, WVO en artikel 14, lid 8, WVO.

Wiens vrijheid?

Aan wie komt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs uiteindelijk toe? Wie zuiver juridisch kijkt naar die vrijheid, ziet dat die bedoeld is voor onderwijsaanbieders – het is een aanbiedersvrijheid, een vrijheid om onderwijs te geven. Dat betekent dat de onderwijsvrijheid niet toekomt aan diegenen die onderwijs ontvangen, zoals ouders en leerlingen, maar aan diegenen die een school oprichten en daarbinnen onderwijs (laten) verzorgen. In de onderwijswetten en de praktijk is de nadruk op het schoolbestuur komen te liggen. De onderwijswetgeving is feitelijk opgebouwd rondom de bekostigingsrelatie tussen de overheid en de rechtspersoon. Aan die relatie zijn de wettelijke deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden verbonden. In de onderwijswetten richt de wetgever zich dan ook vooral tot het schoolbestuur. Voor zover niet wettelijk geregeld zijn inrichtingskeuzes formeel vrijwel allemaal een bevoegdheid van het schoolbestuur. Dat kan die bevoegdheden overigens wel door de schoolleiding laten uitoefenen. Zo bezien is de vrijheid van onderwijs van artikel 23 vooral een vrijheid van het schoolbestuur. Dat bestuur is de primaire drager van de vrijheid van onderwijs.

Zou de vrijheid van onderwijs niet een vrijheid van ouders en hun schoolgaande kinderen moeten zijn? Voor leerlingen is het recht op onderwijs in opkomst. De notie van leerrecht(en) is daar een uiting van, deels als tegenhanger van de vrijheid van onderwijs als aanbiedersrecht. Door de vrijheid van stichting kan een pluriform bestel ontstaan dat ouders keuzemogelijkheden geeft. Het recht om onderwijs te *verstrekken* valt te zien als een voorwaarde voor de vrijheid om onderwijs te *ontvangen* dat in overeenstemming is met de overtuigingen van de ouders. De (grond)wetgever heeft er echter voor gekozen om die vrijheid van individuele ouders niet direct te erkennen, maar via onderwijsgevende organisaties te laten lopen. Vrijheid van onderwijs is dus ook een vrijheid van ouders, mits ze zich organiseren om zelf aanbieder of schoolbestuur te worden. Voorheen stichtten ouders en (geloofs)gemeenschappen zelf scholen. Door bestuurlijke professionalisering en schaalvergroting is dat echter op de achtergrond geraakt.

Drie deelvrijheden

De vrijheid van onderwijs van artikel 23 wordt onderverdeeld in drie deelvrijheden: de vrijheid van stichting, de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. In discussies over de vrijheid van onderwijs wordt die laatste vrijheid vaak vergeten. Tegelijk worden de eerste twee vrijheden regelmatig met elkaar versmolten; de vrijheid van onderwijs zou dan de vrijheid zijn om een school op een religieuze grondslag te beginnen. In de Grondwet is die koppeling er niet per se. In de huidige onderwijswetten komt die koppeling momenteel nog wel voor. Een schoolbestuur dat geld van de overheid wil krijgen, moet aangeven van welke richting de school uitgaat, al kan dat ook algemeen-bijzonder zijn.⁶³ Die richting staat vervolgens centraal in de prognosesystematiek, aan de hand waarvan bepaald wordt of er voldoende belangstelling voor de school is. Deze koppeling tussen stichting en richting zal veranderen met de wet Meer ruimte voor nieuwe scholen, die onlangs door de Tweede Kamer is aangenomen en nu behandeld wordt in de Eerste Kamer. Als die wet aangenomen wordt, verdwijnt richting als criterium voor bekostiging. Een nieuwe school hoeft dan geen richting meer te hebben om geld van de overheid te krijgen.⁶⁴ Op andere onderdelen blijft het richtingbegrip een rol in de onderwijswetgeving spelen

Vrijheid van stichting

De eerste deelvrijheid is die van stichting. Die houdt, vanuit de gedachte dat het iedereen vrij staat om onderwijs te geven, de vrijheid in om een school op te richten. Wie een school wil beginnen, hoeft daarvoor niet eerst een vergunning van de overheid te krijgen. De vrijheid om onderwijs te geven maakt het overigens niet alleen mogelijk om bekostigde scholen te starten, maar ook andere vormen van onderwijs zoals particuliere scholen of een autorisatieschool.

De feitelijke stichtingsvrijheid wordt wél beperkt door de voorwaarden om voor bekostiging in aanmerking te komen. Omdat schoolbesturen hier doorgaans afhankelijk van zijn, komt de vraag naar de stichtingsvrijheid feitelijk zo meestal neer op de vraag naar de (mogelijkheid van) bekostiging. Formeel gaat het in dat geval niet om het stichten van een school, maar om de vraag of de school voor bekostiging in aanmerking komt. Momenteel wordt bij een bekostigingsaanvraag bekeken of de school uitgaat van een erkende richting en of de school zal voldoen aan de geldende stichtingsnorm, wat het aantal leerlingen betreft. Er wordt niet vooraf gekeken of het onderwijs aan de school deugdelijk zal zijn. Zoals gezegd behandelt

⁶³ Artikel 76, lid 2, WPO en artikel 67, lid 2, WVO.

⁶⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 2 (Wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen).

het parlement een wetsvoorstel waarmee de richtingseis zal vervallen. Dat wetsvoorstel voert ook een toets in, waarbij de Inspectie voorafgaand aan de toekenning van bekostiging kijkt of het onderwijs aan de nieuwe school aan een aantal deugdelijkheidseisen zal voldoen.

Vrijheid van richting

De tweede deelvrijheid is die van richting. Die behelst de mogelijkheid om in het onderwijs uitdrukking te geven aan een fundamentele oriëntatie, die is ontleend aan een bepaalde godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing.⁶⁵ Het is, met andere woorden, de vrijheid om een overtuiging over te dragen zonder dat de overheid zich daarin mengt. Een richting is een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging. Het gaat dan om diepgewortelde overtuigingen met een specifiek mens- en maatschappijbeeld. Die overtuiging kan het hele onderwijs en het hele handelen van de school doordoesemen. Het gaat dan niet alleen om het vak godsdienst, maar ook om andere vakken en omgangsvormen, het schoolklimaat en de houding van de school ten opzichte van de medemens en de samenleving.

Oorspronkelijk stond de grondwetgever een ruimer of zelfs open richtingsbegrip voor: de (opvoedkundige) grondslag van de school. Die grondslag kan voortkomen uit een religie of levensbeschouwing, maar ook uit opvoedkundige opvattingen. Maar pedagogisch-didactische stromingen zoals montessori- of jenaplanonderwijs worden op dit moment niet tot de richtingen gerekend. Dat past ook in ons systeem. Een openbare school heeft immers geen richting, maar kan het onderwijs wel baseren op een pedagogisch-didactische visie.⁶⁶

Richtingen, maar niet in alle richtingen

Het onderwijsbestel kent een groot aantal richtingen.⁶⁷ Maar de geografische spreiding van die richtingen is beperkt, zeker waar het de kleine denominaties betreft. Landelijk gezien domineren drie typen scholen het bestel in het basisonderwijs: openbaar, rooms-katholiek en protestants-christelijk. Algemeen-bijzonder, gereformeerd vrijgemaakt en reformatorisch hebben als schooltype ook enige massa. De andere richtingen hebben allemaal minder dan honderd hoofdvestigingen. In het voortgezet onderwijs domineren dezelfde drie denominaties, maar is de positie van het algemeen-bijzonder onderwijs relatief sterker. De kleine richtingen hebben in het voortgezet onderwijs maar een of enkele scholen.

In beide sectoren variëren de verhoudingen sterk tussen de provincies. Alleen in de provincie Noord-Holland komen basisscholen van alle huidige richtingen voor. In de andere provincies is de pluriformiteit aanzienlijk beperkter. In het voortgezet onderwijs komen in geen enkele provincie alle richtingen voor. Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht kennen elk een redelijk gevarieerd scholenaanbod, al domineren in Noord-Holland het openbaar en algemeen-bijzonder onderwijs. Buiten de Randstad is de pluriformiteit vrij beperkt. Zo zijn in Drenthe en Friesland vrijwel alle scholen hetzij openbaar, hetzij protestants-christelijk. Groningen kent daarnaast ook een behoorlijk aantal algemeen-bijzondere scholen. Rooms-katholiek onderwijs komt in de noordelijke provincies nauwelijks voor. In Gelderland en Overijssel domineren het openbaar en protestants-christelijk onderwijs ook, maar hebben het algemeen-bijzonder en rooms-katholiek onderwijs ook enige positie. Daarentegen zijn in Limburg vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs rooms-katholiek, naast enkele openbare of algemeen-bijzondere scholen of samenwerkingsvarianten. In Noord-Brabant is dat ook het geval, al komt daar ook protestants-christelijk en evangelisch onderwijs voor. Flevoland kent een redelijke spreiding over vier denominaties. Het antroposofisch onderwijs (vrije scholen) komt in het basisonderwijs weliswaar in alle provincies voor – zij het in de meeste provincies maar met een of enkele scholen –, maar in het voortgezet onderwijs heeft het maar in drie provincies presentie. De kleine richtingen humanistisch, islamitisch en joods-orthodox komen in het voortgezet onderwijs alleen in de Randstad voor. In het voortgezet onderwijs ontbreekt de hindoeïstische richting geheel. In het basisonderwijs komen deze vier denominaties ook vrijwel alleen in de Randstad voor. Alleen islamitisch basisonderwijs komt ook in andere provincies voor (echter niet in Drenthe, Friesland, Groningen en Zeeland).

In het basisonderwijs komen enkele tientallen scholen voor waarin richtingen of openbaar en bijzonder onderwijs samenwerken. Het voortgezet onderwijs kent meer verschillende samenwerkingsvarianten en een groter aantal scholen waarin verschillende richtingen gecombineerd worden.

⁶⁵ Hoge Raad, 6 juli 2010, LJN:BL6719.

⁶⁶ De Onderwijsraad pleit desalniettemin al enige tijd voor een terugkeer naar een ruimere interpretatie van het begrip richting in de onderwijswetgeving; Onderwijsraad, 2012a.

⁶⁷ Weergave gebaseerd op overzichten van hoofdvestigingen in het primair en het voortgezet onderwijs van de Dienst Uitvoering Onderwijs (situatie op 1 oktober 2018); https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/

Tabel 3a: Basisonderwijs naar richting⁶⁸

Richting ⁶⁹	Aantal scholen (BRIN-nummer)	Aantal leerlingen
algemeen-bijzonder	308	77.410
antroposofisch	68	16.706
evangelisch	8	1.903
evangelische broederschap	1	369
gereformeerd vrijgemaakt	104	16.944
hindoeïstisch	6	1.668
humanistisch	1	16
interconfessioneel	12	3.373
islamitisch	49	15.708
joods	2	309
openbaar	1.972	422.839
protestants-christelijk	1.570	331.963
reformatorisch	163	37.903
rooms-katholiek	1.890	462.437
samenwerkingsschool	7	1.042
samenwerking pc-rk	52	15.346
samenwerking pc-rk-alg.bijz.	1	190
Totaal	6.215	1.406.126

⁶⁸ Deze tabel is gebaseerd op de denominaties van bestaande scholen, zoals ze aangeduid worden in het overzicht van hoofdvestigingen in het primair onderwijs van de Dienst Uitvoering Onderwijs (situatie op 1 oktober 2018); https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/.

⁶⁹ In de planningssystematiek worden meer richtingen onderscheiden. Zo komen in andere overzichten ook nog de volgende richtingen voor: baptistisch, evangelisch-luthers, joods-liberaal, joods-orthodox, liberaal-islamitisch, Nederlands hervormd, orthodox-islamitisch, oud-katholiek en remonstrants. Strikt genomen is 'openbaar' geen richting. Voor een volledig beeld zijn openbare scholen wel in deze tabellen opgenomen.

Tabel 3b: Voortgezet onderwijs naar richting⁷⁰

Richting	Aantal scholen (BRIN-nummer)	Aantal leerlingen
algemeen-bijzonder	95	124.444
antroposofisch	4	8.480
evangelisch	3	2.239
gereformeerd	4	10.056
humanistisch	1	151
interconfessioneel	2	4.280
islamitisch	2	1.021
joods-orthodox	1	39
openbaar	187	263.652
protestants-christelijk	116	170.401
PC/reformatorisch	1	2.020
PC/evangelisch	1	3.051
reformatorisch	8	21.777
rooms-katholiek	145	231.731
samenwerkingsschool	5	5.565
samenwerking pc-alg.bijz.	2	380
samenwerking pc-rk	49	92.627
samenwerking pc-rk-alg.bijz.	12	18.325
samenwerking rk-alg.bijz.	5	7.610
combinatie van (vrijwel) alle richtingen	8	1.298
overig	2	655
Totaal	652	974.882

⁷⁰ Deze tabel is gebaseerd op de denominaties van bestaande scholen, zoals ze aangeduid worden in het overzicht van hoofdvestigingen in het voortgezet onderwijs van de Dienst Uitvoering Onderwijs (situatie op 1 oktober 2018); https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/

De wetgever hoort de vrijheid van richting in acht te nemen als hij deugdelijkheidseisen opstelt. Die vrijheid geldt als een grens voor overheidsbemoeienis: tot hier en niet verder. Dat betekent overigens niet dat de overheid helemaal niets mag doen. Maar terughoudendheid is geboden: een inperking van de vrijheid van scholen moet noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het onderwijs. Uniformerende werking van wet- en regelgeving moet zo veel mogelijk voorkomen worden. Waar deugdelijkheidseisen gaan wringen met de vrijheid van richting werkt de wetgever met uitzonderingen of speciale regelingen – zogeheten ventielbepalingen –, zoals de mogelijkheid voor gelijkwaardige substituut-kerndoelen.⁷¹

Vrijheid van inrichting

De vrijheid van inrichting gaat – als derde deelvrijheid – over alle zaken die te maken hebben met het bestuur, de organisatie en de onderwijskundige en pedagogische visie van de school. Daarover mogen schoolbesturen, binnen de kaders van de wet, zelf beslissen. Deze vrijheid valt gedeeltelijk te zien als praktische vertaling van de vrijheid van richting. Om de richting in de praktijk waar te kunnen maken, heeft een bijzondere school ruimte nodig om de organisatie en het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. De Grondwet heeft het expliciet over de vrijheid van het aanstellen van personeel en de keuze voor de leermiddelen. Maar er valt meer onder. Bij de werving van leraren zijn bijzondere scholen wel gebonden aan de Algemene wet gelijke behandeling. Discriminatie vanwege onder andere godsdienst, levensovertuiging of hetero- of homoseksuele gerichtheid is verboden. Een bijzonder schoolbestuur mag wel onderscheid maken op grond van godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid als dat nodig en passend is met het oog op de grondslag van de school.⁷²

Ook onderwijskundige, pedagogische of organisatorische zaken die verder van de vrijheid van richting afstaan, kunnen onder de vrijheid van inrichting vallen. Inrichtingsvrijheid betreft ook zaken als ordehandhaving, het te hanteren onderwijskundige onderwijsconcept, het rooster en de manier van lesgeven. Van die vrijheid maken bijvoorbeeld scholen gebruik die montessori-, dalton- of jenaplanonderwijs verzorgen. Onder de noemer pedagogische autonomie beschikken openbare scholen grotendeels over dezelfde vrijheid op dit soort zaken.

De inrichtingsvrijheid heeft daarnaast ook eigenstandige waarde op organisatorisch niveau. Een bijzonder schoolbestuur mag bijvoorbeeld een eigen afweging maken als het gaat om de toelating van leerlingen in het kader van de capaciteit van de school. Ook daarbij is het bestuur overigens gebonden aan de Algemene wet gelijke behandeling. Wie het binnen de rechtspersoon voor het zeggen heeft, is een zaak van door de onderwijsinstelling zelf op te stellen statuten en interne reglementen. Inmiddels heeft de wetgever enkele voorwaarden over de organisatie gesteld – over medezeggenschap en scheiding van bestuur en intern toezicht.⁷³

Toelating van leerlingen

Wachlijsten, centrale aanmelding en loting

Bijzondere scholen mogen vanwege hun inrichtingsvrijheid een toelatingsbeleid voeren. Dan gaat het bijvoorbeeld om afwegingen van de capaciteit van de school of bepaalde klassen. Zo mag het bestuur van bijzondere scholen als beleid hebben dat leerlingen uit de ene wijk alleen worden toegelaten tot school A en leerlingen uit de andere wijk alleen tot school B.

Bijzondere scholen kunnen een wachtlijst hanteren met nog niet plaatsbare aspirant-leerlingen die in aanmerking willen komen voor een plek op juist die school. Het beleid rondom zo'n wachtlijst moet voor ouders duidelijk zijn. Schoolbesturen kunnen onderling de aanmeldingsprocedures afstemmen om de administratieve lasten te beperken. De school van de eerste voorkeur van de ouders mag de aanmelding als eerste in behandeling nemen. Als deze school een negatief toelatingsbesluit neemt, gaat de school van de tweede voorkeur met de aanmelding aan de slag. Daarna de school van de derde voorkeur, enzovoort. Uiteindelijk volgt op iedere aanmelding een besluit omtrent toelating. Wanneer er meer aanmeldingen zijn dan er plaatsruimte beschikbaar is, mogen scholen loting toepassen en

⁷¹ Artikel 9, lid 10, WPO.

⁷² Artikel 5, lid 2, Algemene wet gelijke behandeling.

⁷³ Bijvoorbeeld de instelling van een medezeggenschapsraad in artikel 3 Wet medezeggenschap op scholen; zie artikel 17a WPO en artikel 24d WVO met betrekking tot scheiding bestuur en intern toezicht.

voorkeursregels hanteren, zoals de toelating van kinderen die al een broer of zus op die school hebben zitten. De voorkeursregels dienen wel consequent gehanteerd en tijdig en duidelijk aan ouders gecommuniceerd te worden.

Denominatief gesloten toelatingsbeleid

Bijzondere scholen mogen eisen dat de ouders de levensbeschouwelijke grondslag van de school respecteren of onderschrijven. Bij 'respecteren' beloven de ouders zich niet tegen die grondslag te zullen verzetten – en zich bijvoorbeeld niet tegen bepaalde vieringen te zullen weren of kledingvoorschriften te zullen naleven. Bij 'onderschrijven' delen de ouders dezelfde overtuiging en leven zij ernaar.⁷⁴ Als ze aan de voorwaarden van de Algemene wet gelijke behandeling voldoen, mogen bijzondere scholen leerlingen weigeren vanwege hun geloof of geslacht. In de praktijk blijken er nauwelijks scholen te zijn die van deze mogelijkheid gebruikmaken. Om hoeveel scholen het precies gaat, is niet duidelijk. Op basis van al wat ouder onderzoek gaat een percentage van 5% van alle bijzondere basisscholen rond. Het is aannemelijk dat dit percentage inmiddels nog gedaald is. Het ministerie van OCW laat momenteel onderzoek doen naar het toelatingsbeleid van scholen. Dat onderzoek moet meer duidelijkheid over de precieze cijfers verschaffen.

Selectie mag nooit tot discriminatie – ongerechtvaardigd onderscheid – leiden. Ook bijzondere schoolbesturen moeten zich namelijk aan de Algemene wet gelijke behandeling houden. Die wet bevat alleen een uitzonderingsgrond die bijzondere scholen toestaat om onderscheid te 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". Weigering van een leerling op grond van diens godsdienst of levensbeschouwing is, met andere woorden, alleen toegestaan als zo'n onderscheid passend en nodig is om de grondslag van de school te realiseren.⁷⁵ Die grondslag moet in de statuten van de stichting of vereniging omschreven staan en er moet sprake zijn van een consistent toelatingsbeleid dat aan die statutaire grondslag is gerelateerd.⁷⁶ Het bestuur van een protestants-christelijke school mag bijvoorbeeld geen katholieke leerling weigeren als andere katholieke of anderszins niet-protestantse leerlingen wel worden toegelaten. Het toelatingsbeleid mag niet leiden tot onderscheid op grond van politieke gezindheid, ras, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Het geslacht van de leerling en de geloofs- of levensovertuiging van de ouders zijn de enig toegestane weigeringsgronden. Het bestuur van een bijzondere school mag deze selectievrijheid niet gebruiken om een leerling te weigeren omdat die leerling bijvoorbeeld een specifieke ondersteuningsbehoefte of taalachterstand heeft.

Overigens mag een bijzondere school in het basis- of voortgezet onderwijs een kind niet weigeren op grond van zijn godsdienst of levensovertuiging als het binnen redelijke afstand van zijn woning geen openbaar onderwijs kan volgen. Na toelating mag het kind dan vervolgens niet gedwongen worden om godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te volgen.⁷⁷

Openbaar onderwijs en toelating

Een openbare school mag een leerling niet weigeren op grond van zijn godsdienst of levensbeschouwing. Ook voor een toelatingsbeleid op andere gronden zijn de marges voor de openbare school beperkter dan bij bijzondere scholen. Voor leerlingen moet het openbaar onderwijs altijd toegankelijk zijn. Dat wil niet zeggen dat elke openbare school elk kind moet toelaten. Maar een openbare school mag een leerling alleen weigeren vanwege capaciteitsgebrek als die leerling op een andere openbare school terecht kan. Dat heeft te maken met de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Onder de huidige wet mag een gemeenteraad de gemeente in schoolwijken verdelen omwille van een doelmatige spreiding van leerlingen over de openbare basisscholen. Als ouders echter schriftelijk aangeven dat zij willen dat hun kind naar een openbare school in een andere schoolwijk gaat dan waar zij wonen, gaat die wens van de ouders voor.⁷⁸

74 Een variant is die waarbij voor toelating 'respecteren' weliswaar volstaat, maar dat alleen ouders die 'onderschrijven' lid van de schoolvereniging kunnen worden. Zo kan alleen de laatste groep ouders directe invloed uitoefenen op het bestuur, fundamentele beleidskeuzes en statutenwijziging.

75 Artikel 7, lid 2 Algemene wet gelijke behandeling.

76 Hoge Raad 22 januari 1988, AB 1988, 96 (Maimonides).

77 Artikel 58 WPO en artikel 48 WVO.

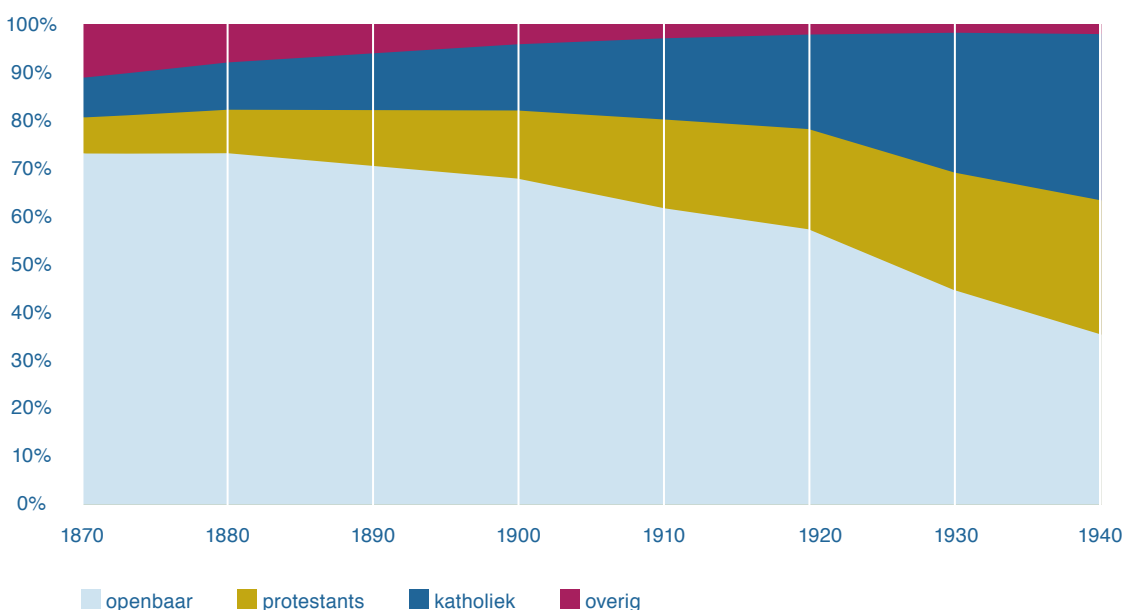
78 Artikel 65 WPO en artikel 65 WVO.

Hoe bijzonder is het bijzonder onderwijs?

De Pacificatie van 1917 en de Lageronderwijswet van 1920 leidden tot een sterke groei van het bijzonder onderwijs. Binnen een decennium na de Pacificatie waren er meer bijzondere dan openbare scholen. De economische crisis tijdens het interbellum dwong de overheid tot doelmatigheid. De noodwet-Marchant van 1933 legde de stichting van bijzondere scholen vervolgens aan banden.⁷⁹ Het begrip richting viel ook ten prooi aan doelmatigheidsoverwegingen: het werd steeds enger geïnterpreteerd, totdat het nog alleen op godsdienstige stromingen met voldoende verankering in de Nederlandse samenleving sloeg.⁸⁰ Inmiddels is het heel moeilijk om nog een nieuwe school te stichten.

De variatie aan richtingen is ondertussen fors toegenomen. Hoewel de traditionele blokken – openbaar, protestants-christelijk en rooms-katholiek – in het primair en voortgezet onderwijs nog dominant zijn, worden die geflankeerd door vrije scholen en algemeen-bijzonder onderwijs. Een reeks kleine christelijke denominaties is erkend als richting. Sinds oudsher bestaan er joodse scholen. De laatste decennia is daar humanistisch, hindoeïstisch en islamitisch onderwijs bijgekomen. Vooral binnen het voortgezet onderwijs werken scholengemeenschappen bovendien samen in allerlei combinaties van richtingen.

Figuur 1: Verhouding tussen openbare en bijzondere scholen⁸¹



Verbijzondering openbaar onderwijs, veralgemenisering bijzonder onderwijs

Openbaar en bijzonder onderwijs groeien naar elkaar toe. Er wordt wel gezegd dat het openbaar onderwijs ‘verbijzondert’ en het bijzonder onderwijs ‘veralgemeeniseert’. De laatste tijd is wel een kleinschaligere tegenbeweging te zien waarbij nieuwe richtingen op het toneel verschijnen en zowel bijzondere als openbare scholen hun schoolidentiteit meer expliciteren en verdiepen.

Het openbaar onderwijs is in grote mate verzelfstandigd. Veruit de meeste openbare scholen vallen niet meer direct onder overheidsgezag, maar onder een stichting. Het aantal gemeenten dat nog zelf scholen beheert, is op twee handen te tellen. Passieve neutraliteit heeft plaatsgemaakt voor actieve pluriformiteit. In de lessen op openbare scholen worden tegenwoordig tal van geestelijke stromingen behandeld. Openbaar onderwijs is niet hetzelfde als seculier onderwijs: openbare scholen staan open voor kinderen van alle gezindten, waarbij de achtergronden van alle leerlingen in het onderwijs horen door te klinken. Bovendien bekostigt de overheid sinds kort ook het godsdienstig of humanistisch vormingsonderwijs dat op verzoek van de ouders aan openbare scholen wordt verzorgd.⁸²

⁷⁹ Wet van 4 augustus 1933, *Stb.* 1933, no. 414.

⁸⁰ Koninklijk Besluit 15 mei 1933, AB 1933, 543.

⁸¹ Exalto, 2017, p.114.

⁸² Kamerstukken II, 2014/15, 34 246, nr. 2. (Voorstel van wet van de leden Ypma en Voordewind houdende wijziging van de WPO en de WEC ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen).

Van het bijzonder onderwijs wordt wel gezegd dat het veralgemeniseerd is. Dan wordt erop gewezen dat bij veel bijzondere scholen de band met de kerk losser is geworden of zelfs helemaal los is gelaten. En dat zichtbare uitingen van de grondslag zoals kerkelijke vieringen, dagopeningen met gebed, de voorbereiding van kinderen op belangrijke momenten in het kerkelijk leven – zoals de eerste communie –, of zelfs godsdienstles geen uitgemaakte zaak meer zijn. Een deel van de bijzondere scholen is nog slechts in naam of formeel-statutair bijvoorbeeld rooms-katholiek of protestants-christelijk, zo wordt gereede- neerd. Daarnaast profileren bijzondere scholen zich meer en meer met specifieke onder- wijsconcepten of profielen in plaats van hun grondslag. Daarnaast wordt gewezen op de ontkerkelijking van het lerarencorps en op de toegenomen diversiteit van de leerlingenpo- pulaties van bijzondere scholen. Zeker in de grote steden hebben ook de meeste bijzon- dere scholen een diverse samengestelde leerlingpopulatie. Er zijn nauwelijks bijzondere scholen met een denominatief gesloten toelatingsbeleid en waar daar wel sprake van is, volstaat doorgaans dat ouders de grondslag van de school respecteren. Zo zijn vrijwel alle bijzondere scholen ook algemeen toegankelijk geworden. Van de idee dat bijzondere scholen er zijn voor kinderen van de eigen gemeenschap, dat binnen een aantal richtingen leidend was, zou dus niet meer veel over zijn.

De geconstateerde veralgemenisering blijft niet onweersproken. Er wordt tegenin gebracht dat de expliciete band met de kerk en het door de kerk verordonneerde leerstellige er bij veel scholen weliswaar af mag zijn, maar dat de bijzondere grondslag nog altijd doorklinkt in de missie van de school, het schoolklimaat, hoe mensen binnen de school met elkaar omgaan, de pedagogie en de waarden van waaruit de school werkt. Scholen zouden vaak wel in een bepaalde traditie staan of werken vanuit een bepaalde mens- en maatschappij- visie. Bovendien geeft een deel van de bijzondere scholen aan juist zeer te hechten aan de eigen grondslag, die er doorleefd is en in de praktijk gebracht wordt. Dat geldt bijvoorbeeld voor reformatorische, gereformeerde, evangelische en joodse scholen. Daarbij komt dat de vrije scholen – met de antroposofie als grondslag – een opgang doormaken, net als islamitische scholen.

De geconstateerde veralgemenisering van de grondslag van een groot deel van de bij- zondere scholen hangt sterk samen met de ontkerkelijking in de samenleving en daarmee van ouders. In de jaren zestig en zeventig kwam een bevrijdingsdiscours op dat individua- liteit en vrijheid vooropstelde in reactie op een beleving van knellende sociale verbanden. Nederland 'ontzuilde'. De verzuilde samenleving heeft sindsdien plaatsgemaakt voor een (post)seculiere samenleving waarin maatschappelijke verbanden losser zijn geworden en religieuze groepen minderheden zijn. Hoewel de zoektocht naar zingeving weer een ople- ving doormaakt en uit migrantengroepen, naast niet-westerse stromingen, nieuwe christe- lijke bewegingen voortkomen, is levensbeschouwing meer een zaak van subjectieve bele- ving en spiritualiteit geworden dan van een georganiseerd en gemeenschappelijk geloofsle- ven. Mede daardoor zijn elites meer los komen te staan van andere bevolkingslagen en zijn maatschappelijke organisaties – zoals schoolbesturen – losgeweekt van hun traditionele achterban. Dat laatste effect is versterkt door professionalisering en schaalvergroting.

Deze vervaging van de aloude scheidslijnen is niet alleen aanbodgestuurd. Veel ouders hechten ook steeds minder aan de denominatie van de school – althans als de beslissen- de factor. Andere kenmerken van de school – de nabijheid; de kwaliteit; het type leraar en de pedagogische aanpak; het schoolklimaat; of het onderwijs bij het kind past; en een gevoel van sociale veiligheid en 'er thuis horen' voor het kind– wegen inmiddels minstens even zwaar mee bij de schoolkeuze. Een minderheid van de ouders blijft krachtig hechten aan de denominatieve grondslag van de school en is ook bereid om te reizen of te verhui- zen voor een school van de denominatieve voorkeur. Daar komt bij dat een grotere groep ouders weliswaar zelf niet meer kerkelijk is, maar in culturele zin wel hecht aan de traditie die met de denominatie verbonden is. Zij willen hun kinderen iets van die traditie meegeven en achten een (basis)school die in de traditie staat, daar vaak beter toe in staat dan zij zelf. Of ze voelen zich, hoewel ze zelf niet kerkelijk zijn, in culturele zin toch meer thuis bij een school die in de traditie staat; bijvoorbeeld omdat die traditie van invloed is op het schoolkli- maat en de omgangsvormen in de school.

3.4 Financiële gelijkstelling en volledige bekostiging

Volgens de Grondwet ontvangen bijzondere scholen op gelijke voet middelen van de overheid als openbare. Bijzondere scholen moeten dan wel aan de wettelijke bekostigingsvoorwaarden voldoen en het schoolbestuur moet bekostiging aanvragen. Dat vormt de kern van de financiële gelijkstelling die is bereikt met de Pacificatie van 1917: openbare en bijzondere scholen ontvangen onder gelijke omstandigheden dezelfde rijksbijdrage.

De Grondwet gaat ervan uit dat de overheid het leerplichtig onderwijs volledig bekostigt. Dit vloeit voort uit de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De overheid zorgt zelf voor openbaar onderwijs. Dat onderwijs moet aan de deugdelijkheidseisen voldoen; “voldoend openbaar [...] onderwijs”, zegt de Grondwet. De overheid is verantwoordelijk voor die basiskwaliteit; het betreft immers onderwijs van overheidswege. Het budget voor openbare scholen zal dan ook adequaat moeten zijn om die basiskwaliteit te realiseren. Bijzonder onderwijs wordt bekostigd naar gelijke maatstaf. Dus zal ook de bekostiging van het bijzonder onderwijs voldoende moeten zijn om deugdelijk onderwijs te kunnen geven.

Bekostiging van bijzonder onderwijs: logisch?

Is het logisch dat de overheid bijzondere scholen bekostigt? Tegenstanders van bekostiging van het bijzonder onderwijs wezen – en wijzen – op de scheiding van kerk en staat, die bekostiging van bijzondere scholen op religieuze grondslag zou uitsluiten. Die mening is gebaseerd op een strikte interpretatie van die scheiding:⁸³ de staat mag niets met godsdienst van doen hebben en het publieke domein staat gelijk aan de staat. Godsdienst zou daarom beperkt moeten blijven tot de privésfeer. Vanuit atheïstische hoek klinkt ook het bezwaar dat atheïsten tegen hun wil via de belastingen meebetalen aan onderwijs op religieuze grondslag. Een ander tegenargument is praktischer van aard: onderwijsgeld zou doelmatiger besteed kunnen worden in een minder pluriform bestel met minder schoolbesturen.

Daartegenover staan meerdere argumenten voor volledige bekostiging van particuliere initiatieven in het onderwijs. In de eerste plaats waarborgt de overheid daarmee gelijke kansen van ouders en kinderen om hun recht van vrije schoolkeuze waar te kunnen maken. De keuzevrijheid is zo onafhankelijk van de financiële positie van de ouders. Door bekostiging waarborgt de overheid bovendien dat bijzonder onderwijs van voldoende kwaliteit kan zijn en maakt zij zo het genot van het recht op onderwijs mogelijk voor wie uit overtuiging is aangewezen op bijzonder onderwijs. Dat heeft ook als voordeel dat scholen met een bepaalde grondslag in het publieke domein opereren, waar de overheid gemakkelijker eisen kan stellen en effectiever toezicht kan houden.

In de tweede plaats is overheidsbekostiging een compensatie voor de leerplicht die de overheid oplegt en voor eisen die de overheid aan het onderwijs stelt. Ouders zijn, behoudens de vrijstellingsmogelijkheden, verplicht om hun kinderen naar school te sturen. Het onderwijs aan die school brengt kosten met zich. Om aan de eisen vanuit de overheid te voldoen, moet een schoolbestuur kosten maken. Door bekostiging compenseert de overheid de kosten waartoe zij dwingt.

In de derde plaats wordt bekostiging gezien als een vorm van restitutie. Als bijzondere scholen niet zouden bestaan, zouden meer leerlingen naar het openbaar onderwijs gaan. Dat onderwijs zou de overheid dan ook moeten bekostigen. Het geld dat de overheid anders aan openbare scholen zou moeten besteden, gaat nu naar het bijzonder onderwijs. In het verlengde daarvan speelt het argument dat ouders die hun kinderen naar bijzondere scholen sturen, dubbel zouden betalen zonder overheidsbekostiging. Via hun belastingen zouden ze immers al bijdragen aan openbare scholen, daarnaast zouden ze nog schoolgeld moeten neertellen voor de bijzondere school van hun kind.

Tot slot gaat het bij volledige bekostiging van het bijzonder onderwijs om het creëren van een gelijk speelveld tussen openbare en bijzondere scholen. De financiële gelijkstelling bij volledige bekostiging beoogt oneerlijke concurrentie tussen scholen te voorkomen.

⁸³ Er zijn ook andere interpretaties mogelijk. In Nederland wordt de scheiding van kerk en staat traditioneel vanuit een pluralistische interpretatie ingevuld: de overheid is neutraal in de zin dat zij levensbeschouwingen gelijk behandelt en een veelheid aan levensbeschouwingen ruimte laat en accommodeert in het publieke domein, dat meer een tussensfeer vormt tussen de staat en het privé-domein.

3.5 Achterliggende principes en uitgangspunten

Aan artikel 23 ligt een aantal principes en uitgangspunten ten grondslag. Het gewicht daarvan hangt sterk samen met hoe iemand ideologisch tegen de mens en maatschappij aankijkt. Soms zijn die principes en uitgangspunten met elkaar in strijd. Dan moeten ze in concrete gevallen tegen elkaar worden afgewogen. Hoe daarmee om te gaan, is in essentie een politieke vraag.

Goed onderwijs voor alle Nederlanders

Het eerste uitgangspunt achter artikel 23 van de Grondwet is dat van goed onderwijs voor alle Nederlanders. Artikel 23 veronderstelt dat de overheid zorgt dat er overal toegang bestaat tot (openbaar) onderwijs, eisen stelt aan de deugdelijkheid van het onderwijs en erop toeziet dat die eisen worden nageleefd.

Tegelijk erkent de Grondwet dat opvattingen over goed onderwijs uiteenlopen en dat er in het onderwijsbestel ruimte is voor die diversiteit. Het onderwijs weerspiegelt het rijkgeschaakte culturele landschap van Nederland. Vrijheid van onderwijs staat voor de erkenning dat Nederland uit verschillende bevolkingsgroepen bestaat met uiteenlopende opvattingen over 'het goede leven', opvoeding en onderwijs. Het maakt het mogelijk om particulier initiatief in te sluiten in een publiek bestel en om emancipatie en het voortbestaan van bevolkingsgroepen in een minderheidspositie via het onderwijs mogelijk te maken.

Vrije beroepsbeoefening van leraren

Oorspronkelijk werd onder de vrijheid van onderwijs vooral vrij ondernemerschap en professionaliteit verstaan. Voor Thorbecke was de vrijheid van onderwijs in de Grondwet van 1848 vooral, maar niet uitsluitend een kwestie van vrije beroepsuitoefening. De onderwijzer moest in vrijheid zijn vak uit kunnen oefenen. Onderwijs was voor hem een activiteit die binnen het klaslokaal vorm krijgt, professionaliteit vergt en daarom niet tot in detail door de overheid kan worden voorgeschreven. De leraar gaat in een concrete situatie een pedagogische relatie aan met de leerling. In die situatie maakt de leraar afwegingen over wat het beste is voor de leerling. Wetgeving, routines en protocollen geven de leraar weliswaar handvatten, maar ze vragen om vertaling naar de concrete praktijk. Wat in de ene situatie werkt, hoeft niet per se in de andere situatie te werken.

Artikel 23 brengt met zich dat een leraar die binnen bestaande scholen geen ruimte krijgt om naar eigen inzicht onderwijs te geven, zelf een school kan beginnen. Daarnaast hebben leraren in Nederland ook de vrijheid om te kiezen voor welk schoolbestuur ze willen werken; bijvoorbeeld om een school te kiezen die aansluit bij de eigen levensovertuiging of pedagogisch-didactische opvattingen. In enkele andere landen worden leraren centraal toegewezen aan scholen.

De vrije beroepsuitoefening van de leraar is inmiddels naar de achtergrond verschoven in de uitwerking van artikel 23. Vrijheid van onderwijs wordt nu opgevat als een vrijheid van het schoolbestuur. Maar het onderwijs blijft gediend bij de vrijheid van de docent. De recente aandacht voor professionele ruimte en 'professional governance' geeft daar blijk van.⁸⁴ Die ruimte heeft ook een plek gekregen in onderwijswetten. Daar is vastgelegd dat de leraar binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school, verantwoordelijkheid draagt voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces. Dat vergt volgens de wet dat de leraar voldoende vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische zeggenschap heeft, onder andere over de inhoud van de lesstof, de leermiddelen en de pedagogisch-didactische aanpak. De leraar komt daarnaast een zelfstandige verantwoordelijkheid toe bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen.⁸⁵

Primaat van ouders als opvoeders

Achter de vrijheid van onderwijs ligt de erkenning van het primaat van ouders ten aanzien van de opvoeding van hun kind. Artikel 23 staat voor de afwezigheid van schooldwang en voor de afwezigheid van staatspedagogiek zonder ruimte voor afwijkende opvattingen, waardoor een politieke meerderheid via het onderwijs zijn levensovertuiging aan minderheden zou kunnen opleggen.

⁸⁴ Zie Onderwijsraad, 2016d.

⁸⁵ Artikel 31a WPO en artikel 32e WVO.

Ouders hebben, met andere woorden, het recht hun kinderen op te voeden naar hun eigen, al dan niet religieuze opvattingen over het goede leven of de samenleving, ook al staan hun opvoedingsidealen haaks op die van de overheid of op opvattingen die breed in de samenleving heersen. Hoe de opvoeding eruit moet zien, is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de ouders. Dat is met zoveel woorden verankerd in het Burgerlijk Wetboek, waar staat dat het ouderlijk gezag de plicht en het recht van ouders omvat om hun minderjarig kind te verzorgen en op te voeden. Die opvoeding betreft onder andere het geestelijk welzijn van het kind en de ontwikkeling van de persoonlijkheid van het kind.⁸⁶ Tegelijk is de opvoedingsvrijheid van de ouders niet absoluut. Zo treedt de leerplicht in het primaat van de ouders ten aanzien van de opvoeding. Omwille van het recht op onderwijs van het kind wordt de vrijheid van de ouders ingeperkt.

Ouders mogen kiezen naar welke school ze hun kinderen sturen: in de regel zal dat onderwijs zijn dat het best aansluit bij hun opvattingen over opvoeding of een school die volgens de ouders het best past bij hun kind. Hoewel artikel 23 de ouderlijke keuzevrijheid voor een specifieke school niet expliciet uitdrukt, wordt die wel verondersteld. Als er geen onderwijs van hun gading is, kunnen ouders volgens artikel 23 bovendien zelf het initiatief nemen om een school te beginnen – ook al zitten daar in de praktijk nogal wat haken en ogen aan.

Gewetensvrijheid

De opvoedingsvrijheid van ouders is nauw verwant met de gewetensvrijheid. De gedachte dat de vrijheid van onderwijs wortelt in de gewetensvrijheid werd in de tijd van de schoolstrijd vooral uitgesproken in antirevolutionaire kring bij monde van Guillaume Groen van Prinsterer.⁸⁷ Gelet op de historische wortels van artikel 23 gaat het dan om de gewetensvrijheid van de ouders, niet zozeer die van het kind zelf. De gedachte is dat wat op school wordt geleerd mag aansluiten bij de geest en de sfeer van de opvoeding die de kinderen thuis ontvangen. Zulk onderwijs beantwoordt als het ware aan het geweten van ouders. Voor aanhangers van verschillende religies is een opvoeding in overeenstemming met het geloof niets minder dan een religieuze plicht. Zo beloven protestantse ouders bij de doop van hun kind dat ze hem of haar een christelijke opvoeding zullen geven. Het onderwijs wordt daaronder begrepen. Voor katholieke ouders schrijft het canoniek recht voor dat zij hun kinderen, als het kan, moeten toevertrouwen aan een school die zorgt voor een katholieke opvoeding.⁸⁸ De mogelijkheid om kinderen onderwijs te laten volgen aan een bijzondere school van de eigen denominatie voorkomt gewetensnood bij deze ouders. Vrijheid van onderwijs is zo niet een vrijheid om te kiezen voor wat ouders willen of wensen, maar een vrijheid om gehoor te kunnen geven aan wat ouders ervaren als een verplichting ten aanzien van de opvoeding van hun kinderen. Vanuit die gedachte veronderstelt artikel 23 dat een voldoende pluriform scholenaanbod tot stand kan komen.

Uit de gewetensvrijheid van de ouders volgt ook de vrijheid om kinderen geen onderwijs vanuit een – door de overheid bepaalde – specifieke levensovertuiging te laten volgen. De overheid dient voldoende gelegenheid te geven tot het volgen van openbaar onderwijs en daarbij dient de overheid ieders godsdienst of levensbeschouwing te respecteren.

De in Nederland gebruikelijke invulling van het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat maakt dat scholen die uitgaan van de overheid, zich niet tot een bepaalde levensovertuiging mogen bekennen. De overheid is in die opvatting neutraal en meet zich daarom geen oordeel aan over wie de juiste visie heeft op opvoeding, mens en wereld. Zij laat verscheidenheid toe. Een stelsel waarin de door de overheid bestuurde en bekostigde scholen uitgaan van de waarden en leerstellingen van een bepaalde levensovertuiging, is dan ook onaanvaardbaar. Dan gaat het niet alleen over de mens- en maatschappijvisie van een bepaalde religie, maar ook over die van bijvoorbeeld het atheïsme, sciëntisme⁸⁹ of secularisme. Strikte neutraliteit in de zin van de Franse 'laïcité',⁹⁰ impliceert een levensbeschouwelijke keuze. En die keuze is evenmin neutraal.

⁸⁶ Artikel 1:247 Burgerlijk Wetboek.

⁸⁷ In België wortelt de vrijheid van onderwijs daarentegen in de vrijheid van meningsuiting.

⁸⁸ Codex Iuris Canonici 798.

⁸⁹ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Sciëntisme>.

⁹⁰ <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/coming-to-france/france-facts/secularism-and-religious-freedom-in-france/article/secularism-and-religious-freedom-in-france>

3.6 Inbedding in de democratische rechtsstaat en de Grondwet

Artikel 23 is een onderdeel van een reeks grondwettelijke bepalingen, waarmee het in directe relatie staat. Bovendien krijgen de vrijheid van onderwijs en de overheidszorg voor onderwijs betekenis binnen het grotere kader van de democratische rechtsstaat.

Onderwijs binnen de democratische rechtsstaat

Binnen het kader van de democratische rechtstaat kan iedereen in wederkerigheid en in gelijke mate aanspraak maken op vrijheid. In een open en vrije samenleving bestaan verschillende waarden en opvattingen naast elkaar. Er wordt verschillend gedacht over goed en kwaad, het leven en daarmee burgerschap – én over onderwijs. De democratische rechtstaat is de infrastructuur die ruimte biedt aan uiteenlopende opvattingen en waarden.⁹¹ In de democratische rechtsstaat gelden wel spelregels. De belangrijkste is de erkenning van het overheidsgezag, van het democratisch politiek systeem en van het gezag van de wet. Verder omvatten deze spelregels het principe dat conflicten in de samenleving niet met geweld worden opgelost,⁹² het uitgangspunt dat niemand zijn morele opvattingen aan anderen oplegt en het uitgangspunt dat algemeen bindende normen via democratische weg bepaald worden. Bij die spelregels hoort ook de erkenning dat een ander ondanks zijn anders-zijn een gelijkwaardig mens is en mag bestaan. Over en weer, is de afspraak, dulden we dat er mensen zijn met afwijkende opvattingen en gedragingen, ook als wij zelf die opvattingen en gedragingen afkeuren. Voor de overheid betekent de rechtsstaat dat zij zelf naar de eigen spelregels hoort te handelen – naar recht en rede, zoals dat heet.

De democratische rechtsstaat erkent de vrijheid van onderwijs, beschermt die en maakt het genot van die vrijheid mogelijk. De (Grond)wet schept verplichtingen voor de overheid om (onderwijs-)vrijheid te garanderen en vorm te geven; en om daarbij te handelen of juist na te laten. De overheid dient deze verplichtingen te respecteren. Voor scholen betekent het dat onderwijs dat in vrijheid verzorgd wordt, zich schikt naar de rechtsstatelijke spelregels. Wie van vrijheid gebruikmaakt, erkent daarmee het kader waarbinnen die vrijheid kan bestaan.

Grondwet: erkenning en beperking van de onderwijsvrijheid

De Grondwet, met de daarin neergelegde grondrechten van burgers of groepen burgers, garandeert iedereen in gelijke mate het genot van vrijheden zoals die van onderwijs. Omgekeerd geldt dat wie zich beroept op de vrijheid van onderwijs en bekostiging aanvraagt, daarmee ook het constitutionele kader accepteert waarbinnen de vrijheid van onderwijs functioneert. En dat kader begrenst de vrijheid van onderwijs – die vrijheid is, evenals andere grondrechten, niet absoluut. De mogelijkheid tot begrenzing van de vrijheid van onderwijs is in de eerste plaats verwerkt in artikel 23 zelf. De grondwetgever heeft de wetgever bevoegd gemaakt om eisen te stellen aan de deugdelijkheid van het bekostigd onderwijs en om toezicht te houden. Wetgeving, die is bedoeld om de grondwettelijke zorgtaken van de regering uit te voeren, is een legitieme beperking van de vrijheid van onderwijs.

Andere grondrechten ondersteunen artikel 23

De Grondwet bevat verschillende grondrechten die relevant zijn voor de vrijheid van onderwijs of de overheidszorg voor onderwijs. Sommige grondrechten ondersteunen de vrijheid van onderwijs: godsdienstvrijheid bijvoorbeeld.⁹³ Ook artikel 1 van de Grondwet – iedereen is in Nederland gelijk voor de wet en discriminatie is verboden – draagt artikel 23. Iedereen kan daardoor immers – ongeacht zijn of haar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of wat dan ook – de vrijheid van onderwijs genieten.

De vrijheid van onderwijs hangt ook samen met de vrijheid van vereniging en vergadering⁹⁴ – die maakt het mogelijk om bijeen te komen om onderwijs te geven. Mensen die een school willen beginnen moeten samen een rechtspersoon kunnen oprichten die de school in stand zal houden. De vrijheid van groepen of gemeenschappen in de samenleving om zich te organiseren omvat ook het recht om de interne organisatie te bepalen. De organisatie van bijzondere scholen wordt dan ook in beginsel in de statuten van de rechtspersoon geregeld.

⁹¹ Onderwijsraad, 2018c, p. 9.

⁹² Het geweldsmonopolie berust bij de overheid. Zij mag, zo nodig, wel geweld gebruiken om het recht of de openbare orde te handhaven.

⁹³ Artikel 6 Grondwet.

⁹⁴ Artikel 8 en artikel 9 Grondwet.

Sommige grondrechten begrenzen de vrijheid van onderwijs

Het is niet zo dat de rest van de Grondwet alleen maar ondersteunend is aan de vrijheid van onderwijs. Sommige grondrechten begrenzen die vrijheid juist. Uit het discriminatieverbod van artikel 1 kan bijvoorbeeld eveneens een begrenzing van de vrijheid van onderwijs voortvloeien. Dat artikel verplicht tot gelijke behandeling van gelijke gevallen en verbiedt het maken van ongerechtvaardigd onderscheid. Dat gebod en verbod gaan over bepaald handelen, niet over onderliggende opvattingen. Denken staat vrij; artikel 1 dwingt niet tot het onderschrijven van bepaalde opvattingen. In eerste instantie richt artikel 1 zich bovendien tot de overheid. Voor relaties tussen burgers – waaronder private schoolbesturen – onderling is de rechtswaarde van gelijke behandeling vertaald in de Algemene wet gelijke behandeling.

Daar komt bij dat het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet evenmin als de vrijheid van onderwijs absoluut is. De Grondwet bevat verschillende grondrechten. Die kunnen met elkaar in botsing komen. Van een vaste rangorde van grondrechten, een handzame hiërarchie, is geen sprake. Iedere stelling die hetzij artikel 1, hetzij artikel 23 – of enig ander grondrecht – op voorhand voorrang verleent op de ander, is staatsrechtelijk onjuist. De weging tussen grondrechten is een delicate zaak. Bij botsing zal altijd in het concrete geval beoordeeld moeten worden op welke wijze aan de botsende grondrechten – en hun achterliggende waarden – zoveel mogelijk recht kan worden gedaan. Voor politici, beleidsmakers en rechters vormt dit een uitnodiging om een zorgvuldige afweging te maken. De wetgever heeft steeds naar manieren gezocht om de vrijheid van private onderwijsaanbieders in balans te brengen met publieke belangen en belangen van andere burgers. Voor het personeelsbeleid van bijzondere schoolbesturen en de toelating van leerlingen tot bijzondere scholen heeft de wetgever een balans aangebracht tussen artikel 1 en artikel 23 van de Grondwet in de Algemene wet gelijke behandeling, zoals hierboven beschreven is.



3.7 Inbedding in internationaal recht

Behalve artikel 23 van de Grondwet waarborgt ook het internationaal recht de vrijheid van onderwijs. De grondwettelijke vrijheid biedt deels een ruimere bescherming dan die verdragen en op andere delen is artikel 23 beperkter.

Het internationaal recht kent waarborgen voor het recht op onderwijs of tegen discriminatie in het onderwijs. Verschillende mensenrechtenverdragen bevatten bepalingen over onderwijs: het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het eerste protocol bij het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens,⁹⁵ het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VN-Kinderrechtenverdrag), het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het is in dit kader ondoenlijk om per verdrag in detail de referenties aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs aan te geven. Volstaan wordt met een grove schets.⁹⁶

Drie domeinen

Mensenrechtenverdragen bestrijken grofweg drie domeinen als het om onderwijs gaat. In de eerste plaats leggen verschillende verdragsbepalingen een recht op onderwijs vast; in het bijzonder voor minderheidsgroepen met een specifieke identiteit. Dit recht is verbonden met de positie van personen met een handicap. Verdragsbepalingen bieden bescherming tegen ongelijke behandeling en discriminatie in het onderwijs. In de tweede plaats garanderen verdragen het primaat van ouders als opvoeders en dwingen zij tot respect voor de opvattingen van ouders. In de derde plaats zijn algemene rechten van het kind relevant voor de inrichting van het onderwijs in Nederland.

Recht op onderwijs

Mensenrechtenverdragen waarborgen het recht op onderwijs van het kind en het gelijke genot daarvan voor iedereen. Dat gaat zowel over toegankelijkheid als over kwaliteit. Het recht op onderwijs omvat ten eerste het recht om gebruik te maken van het op dat moment beschikbaar gestelde stelsel van onderwijsvoorzieningen. Ten tweede omvat het een positieve verplichting van de staat om iedereen in de gelegenheid te stellen effectief deel te nemen aan dat onderwijs. Anders gezegd impliceert het recht op onderwijs zowel het recht op toegang tot als het recht op deelname aan het onderwijs. Daarnaast omvat het nog het recht om een officiële erkenning te krijgen wanneer de studie of opleiding is voltooid.

Volgens mensenrechtenverdragen hoort de staat te zorgen voor een stelsel van onderwijsvoorzieningen voor de leerplichtige fase. Het primair onderwijs moet voor iedereen verplicht en kosteloos beschikbaar zijn. Het voortgezet onderwijs moet algemeen beschikbaar zijn en voor iedereen toegankelijk worden gemaakt. De staat moet volgens die verdragen ook maatregelen nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en om vroegtijdig schoolverlaten te verminderen.

In het bijzonder is de toegang tot onderwijs voor kinderen met een beperking gewaarborgd. De staat is verplicht om ervoor te zorgen dat mensen met een beperking niet uitgesloten worden van het algemene onderwijssysteem en dat zij gelijkkelijk toegang hebben tot onderwijs.

Respect voor godsdienstige en filosofische overtuigingen

Mensenrechtenverdragen erkennen voorts het primaat van de ouders ten aanzien van de opvoeding van hun kind. Verdragen verplichten de staat in dat licht de gewetensvrijheid en (levensbeschouwelijke) opvattingen van ouders of verzorgers in de keuze voor het onderwijs te eerbiedigen. De staat hoort volgens dat recht bij alle functies die hij ten opzichte van onderwijs vervult, het recht van ouders te respecteren om zich te verzekeren van opvoeding en onderwijs die in overeenstemming zijn met de eigen godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen. Het gaat om overtuigingen in de ruime zin van het woord. Het is voldoende als het gaat om een samenhangend stel van ideeën met “a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance”.⁹⁷ Het begrip richting in artikel 23 van de Grondwet wordt momenteel smaller geïnterpreteerd. Het internationaal recht biedt dan ook

⁹⁵ Over de uitleg van het recht op onderwijs in dit verdrag bestaat er een ruime jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zie <https://hudoc.echr.coe.int>.

⁹⁶ De teksten van de verdragsbepalingen waar deze paragraaf op gebaseerd is, zijn integraal opgenomen in de bijlagen.

⁹⁷ EHRM 19 december 1996, RJD 1996-VI (Valsamis t. Griekenland).

meer ruimte voor het respecteren van pedagogische opvattingen of de positie van andere dan religieuze of levensbeschouwelijke minderheden in het onderwijs.

Uit het respect voor de overtuigingen van de ouders volgt het recht om een eigen school op te richten en daar leiding aan te geven. De ouders moeten in staat worden gesteld om te kiezen voor scholen die niet door de overheid zijn opgericht. Particulieren zijn gerechtigd om eigen scholen op te richten. Scholen uit particulier initiatief mogen een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag hebben en op basis daarvan leerlingen weigeren. Daarbij mag van deze scholen wel worden geëist dat ze voldoen aan de door de overheid te stellen of goed te keuren minimumnormen. De staat is onder het internationaal recht niet gehouden om op verzoek van ouders deze scholen op te richten of te erkennen. De staat is onder het internationale recht ook niet verplicht om scholen op godsdienstige of religieuze grondslag te bekostigen. Hier is artikel 23 van de Grondwet dus ruimer.

Het internationaal recht stelt ook eisen aan de inhoud en vorm van het onderwijs. De staat is gehouden om ervoor te zorgen dat het curriculum en de kennisoverdracht binnen het door de overheid beschikbaar gestelde onderwijs objectief, kritisch en pluralistisch zijn. Deze norm heeft voor Nederland betrekking op het openbaar onderwijs. Dat hoort ook volgens het internationaal recht neutraal te zijn. Indien dat niet het geval is, dient de overheid een vrijstelling te verlenen voor het desbetreffende onderdeel van het onderwijs. De staat is echter niet verplicht om alternatief onderwijs aan te bieden. De eerbiediging van de ouderlijke opvattingen betekent niet zonder meer dat ouders het recht hebben zich te onttrekken aan de leerplicht.⁹⁸ Het betekent ook niet dat de overheid geheel dient af te zien van onderwijs over godsdienst of levensbeschouwing.⁹⁹

Rechten van het kind en onderwijs

Uit het VN-Kinderrechtenverdrag volgen kinderrechten die direct of indirect samenhangen met het recht op onderwijs.

De staat is verplicht om het recht van het kind op vrijheid van denken, geweten en godsdienst te respecteren. De staat hoort daarbij wel de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders te respecteren om het kind te begeleiden bij de uitoefening van dit recht op een wijze die past bij de zich ontwikkelende vermogens van het kind. De primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind ligt bij de ouders. Ouders mogen als consequentie daarvan bepalen welk onderwijs bij hun kind past, overeenkomstig hun levensbeschouwing.

Op grond van de verdragen komt het kind zelf het recht op onderwijs toe. Naarmate het kind ouder wordt zal het dit recht meer zelfstandig ten opzichte van de ouders moeten kunnen uitoefenen.¹⁰⁰ De staat is verplicht om te verzekeren dat een kind dat in staat is een eigen mening te vormen, die mening vrijelijk kan uiten in alle aangelegenheden die het kind betreffen. Daar hoort ook het onderwijs bij. Internationale rechtsnormen verplichten tot inspraak van het kind in zaken die het aangaan. Daarbij wordt aan de mening van het kind passend belang gehecht in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.

De staat mag een kind dat tot een etnische of godsdienstige minderheid of taalminderheid behoort, het recht niet ontzeggen om samen met andere leden van de betreffende minderheidsgroep zijn cultuur te beleven, zijn godsdienst te belijden en ernaar te leven of zich van zijn eigen taal te bedienen.

⁹⁸ EHRM 10 januari 2019, nr. 18925/15 (Wunderlich t. Duitsland).

⁹⁹ EHRM 7 december 1976, Publ. ECHR, Series A, vol. 23 (Kjeldsen, Busk, Madsen en Pedersen t. Denemarken); EHRM 29 juni 2007, nr. 15472/02 (Folger e.a. t. Norway): "the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 does not embody any right for parents that their child be kept ignorant about religion and philosophy in their education."

¹⁰⁰ Mede hierom pleitte de Onderwijsraad in zijn advies van 2012 voor een meer verdragsconforme interpretatie van artikel 23 (Onderwijsraad, 2012a).



4

spanning tussen
onderwijsvrijheid
en overheidszorg:

onder
wijs
kwa
liteit

Dat artikel 23 zowel zorg voor het onderwijs opdraagt aan de overheid, als de vrijheid van onderwijs erkent, levert inherent spanning op. De grondwetgever heeft in die spanning een balans gezocht en de wetgever opgedragen om die balans verder uit te werken. Na de uitleg over artikel 23 en de achtergrond ervan in de vorige hoofdstukken, volgen nu hoofdstukken met een beschrijving van de spanning tussen overheidszorg en onderwijsvrijheid op twee terreinen. In dit hoofdstuk draait het om onderwijskwaliteit; in het volgende om toegankelijkheid.

Wat is goed onderwijs? Wie die vraag stelt, krijgt al snel heel verschillende antwoorden. Dat levert spanning op in een onderwijsbestel waar de overheid over de kwaliteit van het onderwijs gaat, maar scholen ook. In de praktijk geven meningsverschillen over de kwaliteit van het onderwijsaanbod regelmatig aanleiding tot discussies. Dat ligt deels aan het feit dat er verschillende beelden bestaan over wat kwaliteit nou precies is. Artikel 23 houdt dit spanningsveld in stand vanuit het besef dat overheidszorg én vrijheid alle twee nodig zijn voor goed onderwijs. Maar kan de overheid kwaliteit dan voldoende waarborgen? En doet ze dat ook? Hebben scholen, omgekeerd, voldoende ruimte voor een eigen visie op goed onderwijs?

4.1 Kwaliteitsopvattingen overheid versus eigen identiteit scholen

Opvattingen over goed onderwijs lopen uiteen. Denk aan het waarom en waartoe van onderwijs, het achterliggende mens- en maatschappijbeeld, onderwijsinhoud, pedagogie en didactische keuzes. Wiens opvatting is dan leidend? Hoe ver mag de overheid dan gaan in het bepalen van wat kwaliteit is?

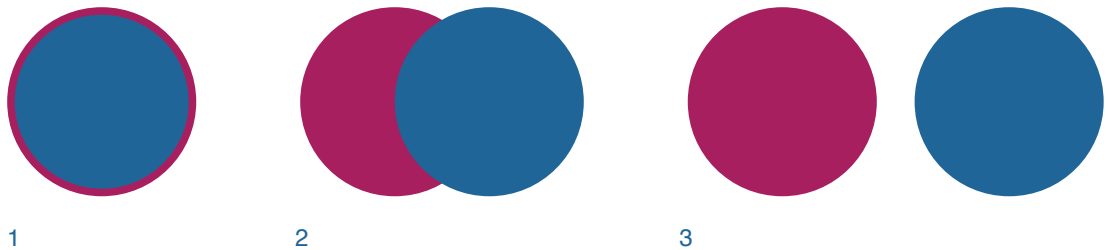
De overheid heeft volgens de Grondwet tot taak om de onderwijskwaliteit te waarborgen, zodat ieder kind het recht op goed onderwijs kan genieten. Ook publieke en maatschappelijke belangen bij onderwijs – zoals een goed functionerende democratie, de kwaliteit van samenleven en een goed opgeleide beroepsbevolking – vragen erom dat de overheid deze taak op zich neemt. Vanuit deze grondwettelijke taak stelt de wetgever eisen aan scholen. De Inspectie ziet erop toe dat schoolbesturen die eisen naleven. De overheid bewaakt zo ijkpunten in het Nederlandse onderwijsstelsel. Dat alles veronderstelt dat de overheid een opvatting heeft over kwaliteit en de opdracht van het onderwijs. Hoe weet je anders wat je moet waarborgen? Het is dus legitiem dat de overheid mede bepaalt wat kwaliteit is.

Tegelijk erkent de grondwetgever dat kwaliteit niet objectief en eenduidig is. Artikel 23 laat binnen het publiek bekostigde onderwijsbestel ruimte voor verschillende opvattingen van goed onderwijs; het maakt pluriformiteit mogelijk. De vrijheid van onderwijs beschermt scholen juist tegen overheidsbemoeienis. Zij mogen werken vanuit eigen kwaliteitsopvattingen.

Zowel de overheid (meer bepaald: de wetgever) als de dragers van de vrijheid van onderwijs (schoolbesturen) hebben dus een inbreng bij het invullen van kwaliteit. Kwaliteitsopvattingen van de overheid hoeven echter niet te overlappen met de kwaliteitsopvatting van een school. Er kan frictie ontstaan als de school iets moet doen wat ingaat tegen wat ze zelf als goed onderwijs beschouwt. Door de overheid voorgeschreven toetsen passen bijvoorbeeld niet altijd bij het door de school gekozen onderwijsconcept. Het kan ook zo zijn dat de overheid zo veel eist dat de school geen ruimte meer heeft om vanuit de eigen kwaliteitsopvatting te werken en om aanvullend eigen doelen te stellen. De manier waarop de overheid haar zorg voor de onderwijskwaliteit invult, heeft dan een zeer uniformerend effect op het onderwijsbestel. Als de overheid bijvoorbeeld stuurt op basiskennis en -vaardigheden zoals taal en rekenen definieert zij daarmee onderwijskwaliteit. Voor een deel van de scholen gaat dat in tegen de eigen visie op goed onderwijs en het waartoe van onderwijs. Zij vinden die nadruk te cognitief, intellectualistisch en individualistisch. Door de eerder beschreven verschuiving van deugdelijkheid in de zin van randvoorwaarden naar deugdelijkheid als basiskwaliteit komt deze spanning meer naar voren.

Hoe ver mag de overheid gaan bij het invullen van wat zij als kwaliteit ziet? Door meer eisen in het minimum te stoppen of door een hoger niveau te eisen, kunnen sneller botsingen

ontstaan met de kwaliteitsopvatting van scholen of kan de ruimte voor eigen kwaliteitsopvattingen en doelen van scholen (te) beperkt raken. In het bijzonder werpt zich de vraag op in hoeverre de overheid zelfs een bepaald mens- en maatschappijbeeld aan de deugdelijkheidseisen ten grondslag mag leggen. Hoe meer de overheid kwaliteit invult, hoe beperkter de ruimte is voor diversiteit, voor onderwijs vanuit een eigen mens- en maatschappijbeeld, voor een eigen visie op goed onderwijs en voor het inrichten van het onderwijs naar eigen inzicht op schoolniveau; en hoe vaker het botst. Omgekeerd betekent veel diversiteit in het onderwijsbestel dat regels sneller problematisch worden; op een gegeven moment zit elke regel wel enig onderwijsconcept of enige grondslag in de weg.



Scenario's: 1) kwaliteitsopvattingen overheid en school overlappen geheel, 2) kwaliteitsopvattingen overheid en school overlappen deels, 3) kwaliteitsopvattingen overheid en school lopen geheel uiteen.

In de kern gaat het om de vraag wat aan de overheid is en wat aan de school. Het onderscheid 'de overheid gaat over het wat, de scholen over het hoe'¹⁰¹ lijkt daarbij een mooie oplossing te bieden. Maar dat is schijn. Dit onderscheid is lang niet altijd houdbaar, geeft lang niet altijd voldoende houvast. Allereerst zijn de twee sowieso niet heel goed uit elkaar te houden. Verder kan het 'wat' richtingsgevoelig zijn, waardoor de vrijheid van richting in beeld komt en de overheid dus niet vrij is om het 'wat' naar eigen voorkeur in te vullen. Het 'hoe' daarentegen raakt ook aan belangrijke ijkpunten van onderwijskwaliteit. Een overheid die onderwijskwaliteit wil waarborgen kan niet helemaal om proceskenmerken heen.

Burgerschapsonderwijs en brede kwaliteit

De spanning tussen onderwijsvrijheid en overheidszorg komt scherp in beeld als het gaat om burgerschapsonderwijs en brede kwaliteit.

Burgerschap

Burgerschap is een belangrijke opdracht voor het onderwijs. Die opdracht is wettelijk verankerd.¹⁰² De overheid heeft kerndoelen ontwikkeld – ook weer: deugdelijkheidseisen – bijvoorbeeld over staatsinrichting, geestelijke stromingen en wereldoriëntatie.¹⁰³ Die doelen gelden voor alle scholen. Dat de overheid voorschrijft dat scholen aan burgerschap moeten werken, staat zelden ter discussie. De overheid probeert ermee te bereiken dat alle scholen aan burgerschapsvorming werken. Alle kinderen moeten tenslotte straks als burger kunnen meedraaien in de samenleving. Anders wordt het als de overheid ook – gedetailleerd – gaat invullen wat burgerschap betekent. Juist bij burgerschapsonderwijs 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 scholen?

De huidige burgerschapsopdracht is heel algemeen geformuleerd. De wet zegt niet veel meer dan dat het onderwijs ervan uit moet gaan dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, dat het onderwijs gericht moet zijn op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en dat het onderwijs erop gericht moet zijn dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.¹⁰⁴ De Inspectie vindt hoogst zelden voldoende aanknopingspunten om een sanctie

¹⁰¹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

¹⁰² Artikel 8, lid 3, WPO.

¹⁰³ Besluit vernieuwde kerndoelen WPO en Besluit kerndoelen onderbouw VO.

¹⁰⁴ Artikel 8, lid 3, WPO.

op te leggen. In wezen volstaat dat een school ‘iets’ aan burgerschap doet.¹⁰⁵ Dat wordt in politieke en maatschappelijke discussies aangemerkt als een tekortkoming. De overheid zou meer mogelijkheden moeten krijgen om in te grijpen en de burgerschapsopdracht zou aangescherpt moeten worden om duidelijk te maken dat alle scholen geacht worden een bijdrage te leveren aan een “weerbare democratie”.¹⁰⁶ Er is wetgeving in de maak om de burgerschapsopdracht aan te scherpen.¹⁰⁷ Daarnaast is het thema burgerschap uitgewerkt in het kader van het project Curriculum.nu.¹⁰⁸

Brede kwaliteit

Er is brede consensus dat onderwijs over meer gaat dan taal en rekenen. Het onderwijs hoort aandacht te besteden aan drie doeldomeinen: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.¹⁰⁹ Het uitgangspunt dat onderwijs een brede opdracht heeft komt ook in algemene zin terug in de onderwijswetgeving, waarin is vastgelegd dat het de taak is van scholen om bij te dragen aan de cognitieve en socialemotionele ontwikkeling en vorming van leerlingen op een breed terrein.¹¹⁰

Een focus op brede kwaliteit betekent dat er vaker overlap is met de opvoeding door de ouders. De vraag is dan ook hoe breed de overheid de opdracht van scholen mag definiëren, als tegelijkertijd de vrijheid van onderwijs in acht genomen moet worden. Mag en kan de overheid brede kwaliteit voorschrijven en invullen? Of hoort zij dat aan scholen over te laten? Als de overheid haar normen en toezicht beperkt tot basisvakken, kan dat scholen aanzetten tot versmalling. Scholen gaan zich richten naar de smalle doelen die de overheid stelt. Ambitieuze eisen op basiskennis en -vaardigheden kunnen de ruimte voor scholen beperken om aan sociale vaardigheden en persoonsvorming te werken. Betekent dit dat de eisen en het toezicht vanuit de overheid verbreed moeten worden zodat ook opbrengsten op andere domeinen in beeld komen? Of moet de overheid daar juist van afblijven? Bij doeldomeinen als socialisatie en persoonsvorming is er al gauw sprake van richtinggevoelige kwesties. Dat pleit er juist voor de invulling van brede kwaliteit aan scholen over te laten. Eventueel met als alternatief de verplichting voor scholen om wel inzichtelijk te maken hoe ze aan alle drie de doeldomeinen werken.

Een complicerende factor hierbij is dat brede kwaliteit vaak moeilijker meetbaar is dan smalle kwaliteit. In het funderend onderwijs krijgt het doeldomein van de persoonsvorming de afgelopen jaren steeds meer aandacht, maar is “de vorming van het karakter van de leerling, diens waardepatroon en sociale houding, diens vermogen om kritisch na te denken en te oordelen, en diens morele en politieke oriëntatie”¹¹¹ merkbaar, inzichtelijk of zelfs meetbaar te maken? Alle belanghebbenden (overheid, praktijk, ouders, leerlingen enzovoort) staan nog steeds voor de uitdaging om daadwerkelijk voorbij een smalle kijk op onderwijskwaliteit te komen.

Vrijheid én overheidszorg als voorwaarden voor kwaliteit

Deze spanning zou weggenomen kunnen worden door radicaal voor het een of voor het ander te kiezen: kwaliteit is dan aan de overheid óf aan de scholen. Is onderwijskwaliteit gebaat bij (meer) vrijheid of bij (meer) overheidsinterventies? Er zijn meerdere benaderingen mogelijk. In de ene denklijn is grotere vrijheid voor scholen nodig. Die zouden ook zonder kerndoelen en exameneisen en zelfs zonder extern toezicht zelf kunnen zorgen voor onderwijs van voldoende kwaliteit. In een andere denklijn is juist meer overheidsbemoeienis noodzakelijk. Het bewaken van de ijkpunten van het stelsel, zoals de kwaliteit van de examens en de bekwaamheid van leraren, zou te mager zijn.

De grondwetgever is ervan uitgegaan dat goed onderwijs zowel overheidszorg als vrijheid behoeft. Wat de inbreng van overheid en schoolbesturen hoort te zijn, is een van de inherente spanningsvelden binnen artikel 23. De balans vinden tussen die spanningen, dat is in elk tijdsgewricht opnieuw een taak voor de wetgever.

Scholen in Nederland hebben in internationaal perspectief relatief grote autonomie als het gaat om onderwijsinhoud, pedagogiek en didactiek. Daarbij is de grondgedachte dat vrijheid voor schoolbesturen bijdraagt aan kwaliteit. Als de overheid er te dicht bovenop

¹⁰⁵ ABRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541 (As Siddieq).

¹⁰⁶ Rijkema, 2015.

¹⁰⁷ Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs (<https://www.internetconsultatie.nl/burgerschap>). De Onderwijsraad heeft eerder advies gegeven over een aanscherping van deze bepalingen; Onderwijsraad, 2018c.

¹⁰⁸ Curriculum.nu, 2019.

¹⁰⁹ Biesta, 2013, p. 30-31.

¹¹⁰ Bijvoorbeeld artikel 8, lid 2, WPO: “Het onderwijs richt zich in elk geval op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.”

¹¹¹ Onderwijsraad, 2016a, p. 20.

zit, zou dat de kwaliteit zelfs kunnen schaden. Binnen de kaders van de overheid – en het beleid van het schoolbestuur – kunnen schoolleiders en leraren de onderwijsvisie van hun school zo vormgeven dat het aansluit bij hun eigen ideeën over goed onderwijs en bij de behoeften en wensen van hun leerlingen en ouders. De professionele ruimte van leraren en schoolleiders zorgt ervoor dat leraren in Nederland geen door de overheid opgelegd curriculum uitvoeren, maar dat zij zelf verantwoordelijkheid voelen voor de kwaliteit van hun onderwijs. Een zekere mate van vrijheid is in ieder geval nodig omdat onderwijs complex en situationeel is. De leraar heeft professionele ruimte nodig om zijn handelen toe te spitsen op de situatie in de klas. Verregaande protocollering en standaardisering belemmeren dit: de pedagogische relatie tussen leraar en leerling is niet in regels te vangen. Vrijheid kan bovendien innovatie van onderop stimuleren.

Onbegrensde vrijheid kan echter ook leiden tot laksheid en vrijblijvendheid. Bij ongeremde vrijheid kunnen er te grote verschillen ontstaan. Zo is het belangrijk dat een havodiploma van een school in Katwijk dezelfde waarde vertegenwoordigt als dat van een school in Almelo. Te veel vrijheid kan leiden tot veronachtzaming van publieke belangen en verspilling van publieke middelen. Scholen kunnen op hun handen gaan zitten, hun kwaliteit niet verbeteren en minimaal presteren. Vrijheid kan een excuus zijn om niet aan vernieuwing en kwaliteitsverbetering te hoeven werken.

4.2 Altijd discussie over of deugdelijkheidseisen voldoen

Een discussie over kwaliteit impliceert het denken in termen van kwaliteitsnormen. Dat roept meteen de vraag op welke normen relevant zijn. Het punt is dat nergens objectief vaststaat welke normen de overheid moet of mag stellen voor het waarborgen van kwaliteit.

Deugdelijkheidseisen keren terug in allerlei wettelijke bepalingen. Deels bevatten die heel concrete, duidelijke gedragsnormen, voor een ander deel gaat het om open normen die nader uitgewerkt of geoperationaliseerd moeten worden. De wetgever kan keuzes maken ten aanzien van waar de deugdelijkheidseisen zich op richten, hoe gedetailleerd ze zijn, hoeveel beleidsvrijheid ze laten en wat voor soort regels of andere wetgevingsinstrumenten ingezet worden. De wetgever kan inhoudelijke voorschriften opleggen: geboden en verboden. Hij kan een bevoegdheid, vrijstelling of ontheffing verlenen. Hij kan zorg- of prestatieplichten opleggen. Deugdelijkheidseisen kunnen het kader vormen voor sturing op onderwijsinhoud (bijvoorbeeld het curriculum), onderwijsproces (bijvoorbeeld de onderwijstijd) en beoogde resultaten (bijvoorbeeld eindtermen of referentieniveaus). Wat is een goede basis? Welke deugdelijkheidseisen zijn werkelijk noodzakelijk voor het waarborgen van kwaliteit? Welke eisen stel je als overheid om kwaliteit te waarborgen? Hoe ver ga je daarin en hoe concreet of globaal ben je daarbij? Wanneer kom je op het terrein waar scholen vrijheid of autonomie (horen te) hebben om onderwijs zelf in te vullen?

De vraag die regelmatig opduikt in het onderwijsveld is: zijn al die normen en bepalingen wel echt nodig voor de kwaliteit? En stelt de overheid wel de juiste normen? Welke ijkpunten hoort de overheid te bewaken? Precies de vraag hoe deugdelijkheid zich verhoudt tot daadwerkelijke kwaliteit geeft allerlei spanning. Eén standpunt is dat vanuit constitutioneel perspectief goed onderwijs gelijkstaat aan deugdelijk onderwijs. Als scholen aan de wettelijke voorschriften voldoen, is voor wat de overheid betreft sprake van goed onderwijs. Tegenover dit formele perspectief brengt onderwijskundig onderzoek meer inhoudelijke visies op kwaliteit in en wijst de onderwijskunde op aspecten van kwaliteit die niet in deugdelijkheidseisen gevangen zijn. Mag de overheid die kennis aan scholen voorhouden zonder ze in wettelijke eisen te vertalen? Lenen alle aspecten die volgens onderwijskundig onderzoek relevant zijn voor kwaliteit zich wel voor zo'n vertaling? En welke opvattingen over kwaliteit liggen als aannames onder dat onderwijskundig onderzoek?

Voldoende houvast?

De vrijheid van onderwijs stelt grenzen aan hoe concreet en omvangrijk de deugdelijkheidseisen mogen zijn. Om hun functie voor kwaliteitsborging te kunnen vervullen, zullen deugdelijkheidseisen echter voldoende houvast moeten bieden, zowel aan scholen en

schoolbesturen als aan toezichthouders. Zonder concrete regels werkt het sturingsmodel van artikel 23 niet; er ontbreekt dan een basis voor toezicht en sancties.

Concrete – heldere en scherp geformuleerde – regels stellen de Inspectie in staat om effectief toezicht te houden. Alleen als duidelijk is wat scholen moeten doen of nalaten, kan de Inspectie vaststellen of zij zich daaraan houden of niet. Het risico van globale normen is dat hetzij de Inspectie niet kan vaststellen of scholen ze al dan niet naleven, hetzij de Inspectie die normen zelf gaat uitwerken om er toezicht op te kunnen houden, waarna scholen die operationalisering als normatief ervaren. Op grond van artikel 23 is het nu niet duidelijk hoe ver het externe toezicht mag gaan.

Door concrete deugdelijkheidseisen weten schoolbesturen en scholen waar ze aan toe zijn en waarop ze worden afgerekend. Dat komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede en bakent hun vrijheidssfeer bovendien helder af. Deugdelijkheidseisen zijn vaak tamelijk abstract, deels juist om scholen ruimte te laten. Maar dat schept tegelijk een grijs gebied, waarin ook vrijheid onzeker wordt. Open, abstracte normen kunnen op verschillende manieren ingevuld worden. De wetgever laat die ruimte aan scholen. Maar maatschappelijke organisaties kunnen evenzeer claimen dat de belangen die zij behartigen, onder die normen vallen. Concrete eisen bergen echter tegelijk het risico in zich dat ze scholen te veel vastleggen en te veel voor scholen invullen. Ook hier zit een inherente spanning.

Beperking tot minimum – de lat hoog genoeg?

Artikel 23 beperkt de rol van de overheid ten aanzien van onderwijskwaliteit zowel inhoudelijk als wat instrumentarium betreft. De overheid past terughoudendheid. Deugdelijkheidseisen staan voor minimumnormen en die eisen moeten gebaseerd zijn op wetgeving. Hier speelt de vraag wat als minimum of als basiskwaliteit geldt. De overheid heeft zich tot een minimum te beperken, maar de wetgever bepaalt zelf wat het minimum is. Hoe de wetgever dat minimum invult, is afhankelijk van de tijdsgeest. Zou de overheid niet meer van scholen moeten (mogen) eisen – een breder bereik van de eisen of een hoger niveau van de vereiste opbrengsten of resultaten – en daar strenger op toezien? Ligt de lat voor basiskwaliteit wel hoog genoeg? Zou de overheid zich überhaupt nog wel tot het minimum moeten beperken? En is de nadruk op wetgeving niet te beperkend?

Internationale vergelijkingen, de jaarlijkse Staat van het Onderwijs van de Inspectie en Nederlandse peilingsonderzoeken leiden niet zelden tot pleidooien voor strakker overheids-optreden, hogere eisen en kwaliteitsverbetering. Het Nederlandse onderwijs is van een hoog niveau, maar de Inspectie constateert (te) grote kwaliteitsverschillen tussen scholen.¹¹² Er zijn zorgen over het niveau van leerlingen op onder meer leesvaardigheid, rekenen en digitale vaardigheden. De laatste jaren dalen de gemiddelde scores van Nederlandse scholen op rekenen, spelling en leesvaardigheid in internationaal vergelijkende studies zoals PISA. Daarnaast is de klacht te horen dat het onderwijs onvoldoende beantwoordt aan vragen van de samenleving of de arbeidsmarkt. Te pas en te onpas worden maatschappelijke vraagstukken op het bord van de school gelegd. Scholen kunnen, zonder wettelijke grondslag, zelf bepalen of ze daar gehoor aan geven. Is dat erg? Of is het juist goed?





5

spanning tussen
onderwijsvrijheid
en overheidszorg:

toe
lijk ganke
heid

Op het gebied van toegankelijkheid is de spanning tussen vrijheid en overheidszorg niet zozeer ingebouwd in artikel 23, maar manifesteert deze zich in hoe de balans tussen vrijheid en overheidszorg uitpakt in de praktijk. De overheid heeft een verantwoordelijkheid om toegang tot onderwijs te waarborgen; zo maakt zij het recht op onderwijs en de ouderlijke keuzevrijheid mogelijk. Maar de overheid beheert zelf geen scholen. Ze laat het scholenbestand en de pluriformiteit ervan grotendeels over aan schoolbesturen en gemeenten én aan effecten van keuzegedrag van ouders. In elk geval blijft de overheid weg bij het zelf beheren van scholen in het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs. (Meer) grip van de overheid op het scholenbestand haalt flexibiliteit uit het systeem, waardoor het scholenbestand zich minder snel aan veranderingen in maatschappelijke verhoudingen en voorkeuren kan aanpassen. De ruimte voor particulier initiatief biedt uitzicht op een pluriform aanbod. Maar de vrijheid van onderwijs garandeert niet dat er ook echt van pluriformiteit sprake is. In een aantal toegankelijkheidskwesities – zoals behoud van onderwijsaanbod in dunbevolkte krimpgebieden en de vraag of ouders echt iets te kiezen hebben – schuurt nu. Bovendien kunnen uitkomsten van de combinatie (strategisch gebruik door schoolbesturen van) vrijheid van onderwijs en keuzevrijheid van ouders botsen met andere publieke belangen waar de overheid verantwoordelijk voor is: kwaliteit, doelmatigheid, sociale cohesie en het tegengaan van segregatie.

5.1 Waarborgen van toegang, maar weinig grip op scholenaanbod

Een recht voor iedereen

De basis onder alle overwegingen op het gebied van toegankelijkheid is: toegang tot een school is een recht voor elk Nederlands kind. Alle kinderen hebben, ongeacht hun verblijfsstatus, recht op onderwijs. Toegankelijkheid als publieke waarde appelleert sterk aan het meritocratische ideaal dat kinderen en jongeren met gelijke capaciteiten zo veel mogelijk gelijke kansen behoren te krijgen in het onderwijs. Factoren als de sociaaleconomische status van ouders, migratieachtergrond en sekse mogen daarvoor geen belemmering vormen. Niet voor niets leiden toegankelijkheidsproblemen in het onderwijs snel tot politiek-maatschappelijke ophef, omdat zij raken aan het ideaalbeeld van gelijke kansen op ontplooiing via het onderwijs.

De overheid is verplicht om een stelsel van onderwijsvoorzieningen in stand te houden en ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk drempels zijn voor deelname. De reisafstand naar de school mag bijvoorbeeld niet te groot zijn en het leerplichtig onderwijs moet kosteloos worden aangeboden. Leidt de huidige balans tussen vrijheid en overheidszorg ertoe dat alle kinderen en jongeren toegang tot een school hebben?

Toegang tot een school binnen redelijke reisafstand

Toegankelijkheid van onderwijs begint met wat wel heet ‘thuisnabij’ onderwijsaanbod. Is gegarandeerd dat er overal in Nederland op redelijke reisafstand toegang tot een school is? Op het eerste gezicht wel. In vergelijking met veel andere landen is de dichtheid en bereikbaarheid van scholen in Nederland over het algemeen goed. Gemiddeld ligt een basisschool op 0,7 kilometer en een school voor het voortgezet onderwijs op 2,5 kilometer afstand. Het aantal scholen voor primair onderwijs binnen een straal van vijf kilometer is de afgelopen jaren iets gedaald, terwijl dit aantal voor het voortgezet onderwijs iets is gestegen.

Deze getallen zeggen echter weinig zonder gegevens over regionale spreiding. In sommige regio's nemen de dichtheid en bereikbaarheid van onderwijsvoorzieningen aanzienlijk af. Bij nadere beschouwing blijkt dat het aantal scholen per vierkante kilometer voor voortgezet onderwijs in Zeeland, de Achterhoek en het noordoosten van het land – Groningen, Friesland en Drenthe – aanzienlijk kleiner is dan elders. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor het basisonderwijs. Dat betekent dat in deze regio's de dichtheid en bereikbaarheid van de scholen geringer is dan elders. Dat is deels logisch en heeft te maken met demografische ontwikkelingen. De vraag is echter wanneer de ondergrens bereikt is.

Pakt de overheid haar verantwoordelijkheid voor het scholenaanbod in dunbevolkte krimpgebieden voldoende op? De overheid dient in het kader van haar

stelselverantwoordelijkheid niet alleen de toegankelijkheid te waarborgen, maar is ook verantwoordelijk voor doelmatigheid en kwaliteit. Die waarden kunnen juist een reden zijn om kleine scholen niet koste wat kost open te houden.

Behoud van onderwijsaanbod in dunbevolkte gebieden vraagt om samenwerking. Maar de vrijheid van onderwijs betekent dat schoolbesturen niet per se samen hoeven te werken; ze kunnen zich met een beroep op de vrijheid van onderwijs juist aan samenwerking onttrekken. Hoeveel regie kan en mag de overheid dan voeren? Hoeveel samenwerking tot behoud van aanbod mag en kan de overheid opleggen aan schoolbesturen? De vrijheid van onderwijs stelt daar grenzen aan. In eerste instantie zijn de schoolbesturen zelf aan zet en is samenwerking vrijwillig. De overheid mag niet op voorhand eisen dat schoolbesturen of scholen gaan samenwerken. Als schoolbesturen van verschillende scholen niet willen samenwerken – bijvoorbeeld omdat ze hun respectievelijke grondslagen willen koesteren –, rijst de vraag of de overheid besturen moet kunnen aanzetten of zelfs dwingen tot samenwerking. De vraag is dus wanneer en in hoeverre de overheid mag ingrijpen in de vrijheid van schoolbesturen om het aanbod te bepalen.

De overheid kan die samenwerking anderzijds in de weg zitten. Als besturen tot samenwerking bereid zijn, werpt de wet drempels op of laat zij bijvoorbeeld niet alle constructies tussen openbare en bijzondere scholen toe en schrijft zij specifieke beheersvormen voor.¹¹³ Samenwerking kan verder gefrustreerd worden door nieuwe toetreders en geïsoleerde stichtingsinitiatieven. Betekent dit dat de overheid de vrijheid van stichting in dunbevolkte gebieden mag of zelfs hoort te beperken? Of zou er juist ook in dunbevolkte gebieden ruimte voor nieuwe scholen moeten zijn?

Toegang tot een openbare school in de buurt

De grondwettelijke plicht om te zorgen voor alomtegenwoordig openbaar onderwijs is bedoeld als waarborg voor toegang tot enige school. In de praktijk is het echter de vraag of het openbaar onderwijs die zogenoemde garantiefunctie vervult. Landelijk gezien is het aandeel van het openbaar onderwijs kleiner dan het aandeel van het bijzonder onderwijs; in aanzienlijke delen van het land is dat zelfs fors lager dan het landelijke gemiddelde.¹¹⁴ Niet overal is er een openbare school binnen redelijke afstand. In nagenoeg elke gemeente is een openbare basisschool te vinden, maar het beeld voor het voortgezet onderwijs is anders. In heel Zeeuws-Vlaanderen bestaat sinds kort bijvoorbeeld geen openbare school voor voortgezet onderwijs meer. Hoewel de overgebleven bijzondere vo-scholen geen leerlingen mogen weigeren vanwege de richting van de school, is het een discussiepunt of in de casus Zeeuws-Vlaanderen in de geest van de Grondwet is gehandeld.

Door de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs hebben vrijwel alle gemeenten hun grip op het bestaan van openbare scholen verloren. Verzelfstandigde besturen mogen grotendeels zelf beslissen over het stichten, samenvoegen en opheffen van openbare scholen.¹¹⁵ Onderwijswetten bevatten regelingen waarmee ouders stichting van een openbare school kunnen uitlokken door hun behoefte aan openbaar onderwijs aan het college van burgemeester en wethouders of aan gedeputeerde staten kenbaar te maken.¹¹⁶ Maar het is de vraag of die regelingen effectief zijn. Voor openbare scholen kan het bovendien moeilijker zijn om zich te handhaven in de lokale onderwijsmarkt. Vergeleken met specifieke richtingen of profielen is openbaar onderwijs een minder sterk merk. Een openbare school is minder vrij om voor een onderwijsconcept te kiezen, aangezien de school toegankelijk moet blijven voor alle leerlingen en levensbeschouwelijk neutraal moet blijven. Als back-up-optie geldt dat een bijzondere school een leerling niet op grond van de richting van de school mag weigeren, als er binnen redelijke afstand geen openbare school is. Maar of zo'n bijzondere school er wel is, heeft de overheid al helemaal niet in de hand.

De vraag ligt voor of de overheid het karakter en de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs nog voldoende waarborgt of kan waarborgen. En als dat niet zo is, is dat dan erg? Het onderwijsbestel lijkt in de praktijk te tenderen naar een nieuw uitgangspunt: het volstaat als er een algemeen toegankelijke school is, openbaar of bijzonder. Dan zou de overheid in elk geval voor een openbare school moeten zorgen waar anders geen onderwijsaanbod zou zijn. Voldoet de overheid daarmee aan de garantiefunctie?

¹¹³ Vanuit het veld wordt bijvoorbeeld gewezen op de fusietoets (artikel 64a WPO en artikel 53f WVO) en de regeling van de samenwerkingschool (artikel 17d WPO en artikel 53d WVO).

¹¹⁴ Zie de tabel in paragraaf 3.1.

¹¹⁵ Artikel 75 en artikel 159 WPO en artikel 64 t/m 67 WVO.

¹¹⁶ Artikel 75, lid 2, WPO en artikel 66 WVO.

Openbaar en neutraal

Een deel van de ouders wil een school die uitgaat van de overheid; of in elk geval een school die levensbeschouwelijk neutraal, areligieus of actief pluriform is. Behoorlijk wat ouders hechten aan onderwijs dat niet uitgaat van een specifieke overtuiging en waarbij kinderen in contact komen met medeleerlingen met andere levensbeschouwelijke achtergronden. De Grondwet gaat er inderdaad van uit dat er toegang moet zijn tot een openbare school – een school waar ieders godsdienst of levensovertuiging gerespecteerd wordt – voor wie dat wil. De voorkeur voor openbaar onderwijs is echter niet eenduidig.

Voor sommige ouders betekent openbaar onderwijs onderwijs waarin godsdienst geen rol speelt. Deze wens is te duiden vanuit de secularisering van de samenleving en een atheïstische stroming in de samenleving. Van openbaar onderwijs volgens die opvatting kan in Nederland strikt genomen echter geen sprake zijn: aandacht voor diverse geestelijke stromingen maakt deel uit van de wettelijke doelstelling en van de kerndoelen. Hoewel er geen onderwijs *vanuit* een bepaalde godsdienst gegeven wordt, is een openbare school geen seculiere school. Het is de vraag hoe een opvatting van godsdienstvrij openbaar onderwijs zich verhoudt tot de grondwettelijke idee dat de openbare school een basisvoorziening voor kinderen van alle gezindten is. En als God op school niets te zoeken heeft,¹¹⁷ vanuit welk mens- en maatschappijbeeld wordt dan onderwezen?

Voor andere ouders houdt neutraliteit juist in dat de school in het onderwijs aan alle kinderen evenveel en dezelfde soort aandacht geeft aan allerlei religies en levensbeschouwingen. Dit is de opvatting van actieve pluriformiteit van waaruit veel openbare scholen werken. Hierbij spelen echter ook vragen. Hoe besteedt een school op een neutrale en objectieve manier aandacht aan meerdere levensovertuigingen en hoe kiest de school uit de oneindige diversiteit? En getuigt een waardering van pluriformiteit niet ook van een bepaald mens- en wereldbeeld? De vraag is of onderwijs überhaupt neutraal kan zijn. Met name vanuit de confessionele hoek wordt die vraag ontkennend beantwoord.

5.2 Pluriformiteit nodig voor keuzevrijheid, maar niet altijd aanwezig of gewenst

Hebben ouders en leerlingen toegang tot een school van hun voorkeur? Artikel 23 noemt de schoolkeuzevrijheid van ouders en leerlingen weliswaar niet expliciet, maar impliceert die vrijheid wel. Keuzevrijheid veronderstelt dat er ook iets valt te kiezen. Daarvoor is een pluriform onderwijsaanbod nodig. Maar of pluriformiteit daadwerkelijk ontstaat, hangt af van particulier initiatief en de wijze waarop schoolbesturen gebruikmaken van hun autonomie. De vrijheid van onderwijs maakt een pluriform aanbod dus wel mogelijk, maar biedt geen garanties dat ook echt van pluriformiteit sprake is. Pluriformiteit is vanuit doelmatigheids- en kwaliteitsoverwegingen ook niet altijd mogelijk of gewenst. En van sommige voorkeursopties wordt betwijfeld of ze wel een plek binnen het publiek bekostigde bestel zouden moeten hebben.

Hebben ouders in de praktijk dan echt iets te kiezen? De vrijheid van stichting betekent dat ouders bij voldoende belangstelling zelf een school van hun voorkeur zouden moeten kunnen realiseren. De principes en uitgangspunten achter artikel 23 veronderstellen dat er ruimte is om verschillende opvattingen over onderwijs en opvoeding in het scholenbestand tot uiting te brengen. Gesteund door de vrijheid van richting en die van inrichting kunnen scholen en schoolbesturen hun aanbod bovendien afstemmen op de behoeften van ouders; de bekostiging van het bijzonder onderwijs maakt dat keuzevrijheid en toegang tot een school van de eigen voorkeur niet afhankelijk zijn van het inkomen of vermogen van de ouders. Maar het stelsel zit nagenoeg op slot. Buiten nieuwbouwwijken worden er nauwelijks nieuwe scholen gesticht.¹¹⁸ Het scholenbestand is verzadigd nu de bevolking niet meer groeit. Stichting wordt ook geremd door hoge stichtingsnormen vanuit de overheid. Daarnaast speelt vooralsnog de drempel van erkenning als richting. Door het strikte toetsingskader is het lastig om als richting erkend te worden.¹¹⁹ Dat maakt ouders afhankelijk van het bestaande scholenaanbod. Hoe pluriform is dat? En hoe adaptief en responsief is

¹¹⁷ Truijens, 2019.

¹¹⁸ Het wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen beoogt hier verandering in te brengen. Volgens de Onderwijsraad past het in de geest van de Grondwet om in het huidige tijdperk het begrip richting breder te interpreteren dan tot nu toe gebruikelijk, zodat ook nieuwe richtingen en pedagogische opvattingen tot uiting kunnen komen in het scholenbestand; Onderwijsraad, 1996, 2012a en 2016b.

¹¹⁹ Voor recente gevallen zie Onderwijsraad, 2010c, 2014b en 2018a.

het scholenbestand: passen bestaande scholen zich in voldoende mate aan veranderende behoeftes en opvattingen van ouders en leerlingen aan? Het aanhoudende aantal thuiszitters en de groei van het particulier onderwijs en thuisonderwijs vormen signalen dat een groeiend aantal ouders meent in het bestaande aanbod aan bekostigde scholen geen geschikte plek voor hun kind te kunnen vinden. In hoeverre mag of hoort de overheid de vrijheid van schoolbesturen in te perken ten behoeve van keuzevrijheid en toegang?

Uniformerende tendensen

Een aantal ontwikkelingen zet aan tot uniformering en zorgt er daarmee voor dat de pluriformiteit van het onderwijsaanbod – en daarmee de toegankelijkheid van de school van keuze of voorkeur – onder druk komt te staan. Zonder uitputtend te zijn, valt te denken aan schaalvergroting en aan leerlingendaling.

a. Schaalvergroting en monopolies

Schaalvergroting kan de variëteit in het aanbod verminderen en daarmee de keuzevrijheid van ouders. Binnen een groot bestuurlijk verband kan het voor een school met een eigen onderwijsconcept (bijvoorbeeld jenaplan of montessori) lastig zijn om aan het eigen concept vast te houden. Het hangt er dan van af hoeveel ruimte het bestuur laat voor eigenheid op schoolniveau. Als een school of schoolbestuur een regionaal monopolie heeft, heeft dat gevolgen voor de verhouding tussen de ouders en dat bestuur. Het kan ook negatief uitpakken voor kwaliteit en doelmatigheid. Zeker als schoolstichting door nieuwe toetreders feitelijk niet mogelijk is, ontbreken positieve concurrentie-effecten; zoals dat scholen elkaar alert houden om geen marktaandeel te verliezen of dat schoolbesturen rekening moeten houden met de mogelijkheid van stichtingsinitiatieven als ze onvoldoende gehoor geven aan behoeftes van ouders en leerlingen.



b. Krimp in dunbevolkte gebieden

De gestage daling van het leerlingenaantal zet de pluriformiteit van het onderwijsaanbod onder druk; zeker in dunbevolkte gebieden. Het aantal scholen om uit te kiezen neemt af en overblijvende scholen moeten zich op een breed publiek richten. Hier doet zich de vraag voor wat het effect van leerlingendaling zal zijn op de variëteit aan richtingen en met name op het aanbod aan scholen van kleine richtingen, profielscholen en specifieke onderwijsconcepten. Aan de ene kant is schoolstichting in dunbevolkte gebieden heel moeilijk. Daar is onvoldoende massa voor een breed palet aan scholen. Aan de andere kant kan de komst van een nieuwe school daar het bestaande aanbod onder druk zetten doordat hij nieuwe leerlingen wegtrekt. Uiteindelijk rijst ook de vraag of pluriformiteit en keuzeruimte nog wel opties zijn in alle delen van het land. Is het niet beter om alle zeilen bij te zetten voor behoud van enig thuisnabij onderwijsaanbod – onder het motto: beter één school, dan geen school? Hier kan kansenongelijkheid tussen stad en platteland groter worden.

Wel pluriform, toch geen keuzevrijheid

Ook als het scholenaanbod wel pluriform is, hoeft er geen sprake te zijn van reële keuzevrijheid. In grootstedelijke gebieden valt ogenschijnlijk veel te kiezen, uit onderwijs vanuit allerlei richtingen, onderwijsconcepten en schoolprofielen. Maar dat wil nog niet zeggen dat leerlingen altijd terecht kunnen op de school van hun voorkeur of die van hun ouders. Bij populaire scholen – vooral in grote steden – komt al snel de maximale opnamecapaciteit in beeld. Dat kan een beperking betekenen van de toegang tot de school van voorkeur van ouders of leerling. In een aantal grote of middelgrote steden proberen schoolbesturen en gemeenten de leerlingenstromen te sturen en capaciteitsgebrek hanteerbaar te maken met centrale aanmeld- en lotingsystemen. Daarnaast dienen dergelijke systemen in een aantal steden ook om segregatie tegen te gaan. Deze systemen, net als bepaalde voorkeursregels, zijn onder voorwaarden toegestaan. Ze leiden er niettemin toe dat kinderen niet altijd toegang hebben tot de school van hun voorkeur.

Welke voorkeursopties binnen het publiek bekostigde bestel?

Een van de fundamentele vragen bij artikel 23 is aan welke voorkeursopties in het publiek bekostigde onderwijsbestel tegemoetgekomen moet of mag worden. Schoolvoorkeuren van ouders lopen uiteen. In discussies over de vrijheid van onderwijs komt een aantal voorkeursopties naar voren. Het meest prominent naar voren komt de wens van toegang tot een school van de eigen godsdienst of levensovertuiging. Maar naast de al genoemde voorkeur voor openbaar onderwijs, gaat het net zozeer om een school die niet van de overheid uitgaat of een school met een specifiek onderwijsconcept of profiel.

Toegang tot een school van de eigen godsdienst of levensovertuiging

Traditioneel wordt bij artikel 23 vooral gedacht aan de voorkeur voor een specifieke levensbeschouwelijke grondslag van de school. Voor een deel van de ouders is dat ook tegenwoordig een bepalende factor bij schoolkeuze. Voor een ander deel van de ouders is het een van de relevante factoren, ook al zijn ze zelf niet meer kerkelijk. Of ouders voor een school van een specifieke godsdienst of levensovertuiging kunnen kiezen, hangt ervan af of het initiatief tot stichting van zo'n school genomen is, of de betreffende godsdienst of levensovertuiging erkend is als richting¹²⁰ en of die school voldoende leerlingen blijft trekken.¹²¹ De laatste school van een richting mag van de wetgever langer openblijven, ook als het leerlingenaantal onder de opheffingsnorm is gezakt.¹²²

Het grootste deel van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs had en heeft formeel een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag. De meeste bijzondere scholen zijn protestants-christelijk of katholiek. De meeste andere richtingen zijn klein en geconcentreerd in bepaalde delen van het land. In de meeste plaatsen is de variatie aan denominaties en daarmee de keuzeruimte dan ook beperkt. Bovendien worden er vraagtekens geplaatst bij of alle scholen die formeel van een specifieke richting uitgaan, die richting wel echt in hun onderwijs tot uitdrukking brengen. Ook zonder formeel van kleur te verschieten, passen scholen zich aan veranderingen in leerlingenpopulatie, hun omgeving en lerarencorps aan. Dat roept de vraag op of de ogenschijnlijke variatie in het scholenbestand tegemoetkomt aan de wensen van ouders. Zo namen Tilburgse ouders enkele jaren geleden het initiatief om een katholieke basisschool te stichten omdat zij vonden dat de

¹²⁰ Na inwerkingtreding van de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen zal dit niet meer nodig zijn.

¹²¹ Artikel 152 en artikel 154 WPO en artikel 107 WVO.

¹²² Artikel 153, lid 4, WPO.

bestaande katholieke scholen in hun gemeente niet meer voldoende aan het katholicisme deden. Onder de huidige planningssystematiek telden de bestaande katholieke scholen echter mee bij de berekening van de netto belangstelling, waardoor er geen ruimte was voor wat volgens deze ouders een 'echte' katholieke school zou zijn.¹²³

Tegelijk wordt steeds vaker de vraag gesteld of een scholenbestand dat primair op denominatie is ingedeeld, überhaupt nog recht doet aan de behoeften van ouders. Volgens sommigen is deze keuzeoptie zelfs helemaal uit de tijd. Een meerderheid van de ouders zou niet meer hechten aan een religieuze grondslag. Een deel van de ouders zou in de praktijk weliswaar best tevreden met de school van hun kinderen zijn, maar toch voor een school met een andere grondslag gekozen hebben – als ze hadden kunnen kiezen. De samenleving is sinds de jaren zestig in hoog tempo ontkerkelijk en meer individualistisch geworden. Hoewel religiositeit en spiritualiteit daarmee niet verdwenen zijn, geven mensen er meer op een eigen, individuele wijze vorm aan. Deze maatschappelijke verschuivingen zijn ogenschijnlijk nauwelijks waarneembaar in het scholenaanbod, waar het rooms-katholiek en protestants-christelijk onderwijs grote marktaandelen hebben behouden. Er klinkt bovendien kritiek op een deel van de bijzondere scholen in het licht van de maatschappelijk gevoelde plicht tot het naleven van universeel geachte waarden. In het huidige tijdsgewricht gaat het dan vooral over de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen en die van lhbt'i's. In samenleving en politiek worden uitzonderingen op gelijke behandeling vanuit religieuze overwegingen steeds minder geaccepteerd. De tolerantie voor afwijkende (religieuze) opvattingen neemt af. Het is critici een doorn in het oog dat in Nederland met belastinggeld scholen op religieuze grondslag worden bekostigd, waarop volgens hen onderwijs wordt gegeven dat in strijd is met deze waarden. In hun beeldvorming is het bestaan van zulke scholen – in hoeverre de beeldvorming klopt, blijft hier in het midden – in strijd met hoe het in Nederland zou moeten zijn en daarom onwenselijk.

Anderen betwisten dat de denominatie er voor de meeste ouders inderdaad niet meer toe doet of in elk geval dat ouders ontevreden zouden zijn over het huidige scholenaanbod. Bovendien klinkt de wedervraag wat het betekent als bij een meerderheid van de bevolking inderdaad geen draagvlak voor of behoefte aan scholen op levensbeschouwelijke grondslag bestaat. Is dat een rechtvaardiging om minderheden die er wel aan hechten, hun recht op eigen scholen te ontnemen? Moeten religieuze minderheden die wel aan zulke scholen hechten, zich dan schikken naar de voorkeur van de meerderheid? Of betekent dat tanende draagvlak juist dat die minderheden extra bescherming van hun grondrechten toekomt tegen de 'dictatuur van de meerderheid'? Hoe om te gaan met de rechten en de positie van (religieuze) minderheden in een publiek bestel?

Een andere vraag bij de mogelijkheid voor ouders om te kiezen voor een school met de levensbeschouwelijke grondslag van hun voorkeur, is hoe deze keuzeoptie voor ouders zich verhoudt tot de godsdienstvrijheid en het belang van het kind. Ouders kunnen dankzij de vrijheid van onderwijs kiezen voor een bijzondere school die past bij hun geloof. Maar zou de keuze niet aan het kind moeten zijn? Critici betogen dat kinderen op school een eigen levensovertuiging moeten kunnen ontwikkelen, in plaats van alleen in aanraking te komen met de overtuiging van hun ouders. Zij betogen bijvoorbeeld ook dat meisjes of lhbt'i-kinderen 'opgesloten' zitten in de religies van hun ouders en de facto geen toegang hebben tot onderwijs dat hun gelijkwaardigheid bekrachtigt. De Nederlandse overheid zou zich meer om deze kinderen moeten bekommeren. Een mogelijkheid zou zijn dat deze keuzeoptie van ouders – in ieder geval in het publiek bekostigde onderwijs – verdwijnt door alle scholen openbaar te maken of in elk geval dat ook bijzondere scholen algemeen toegankelijk moeten zijn, met actieve pluriformiteit als uitgangspunt.

Het schrikbeeld van indoctrinatie in het bijzonder onderwijs staat tegenover het schrikbeeld dat een (politieke) meerderheid zijn visie op het leven en het samenleven oplegt aan minderheden. Kan een kind immers wel geheel zelf een overtuiging ontwikkelen? Kan onderwijs wel neutraal zijn? Ligt er niet altijd een visie op mens en maatschappij in besloten? Zo nee, wie mag dan voor het kind beslissen: de ouders of de overheid? Waarom zou de keuze van de overheid voor mogen gaan op die van de ouders? Een ander gevolg zou kunnen zijn dat religieuze groepen, zoals in sommige andere landen het geval is, (veel)

meer particuliere, niet-bekostigde scholen gaan oprichten. Naar hun aard is het overheidstoezicht op de kwaliteit en de financiën van zulke scholen beperkter en hebben zij vaak een segregerende werking naar inkomen vanwege de hoge kosten van zulk onderwijs.

Toegang tot een school vanuit particulier initiatief

Een deel van de ouders hecht niet zozeer aan scholen met een bepaalde religieuze grondslag, maar omarmt wel onderwijs dat uitgaat van particulier initiatief in plaats van de overheid. Deze ouders vinden dat scholen deel uitmaken van de samenleving en dat niet de overheid, maar ouders het karakter van het onderwijs horen te bepalen. De vrijheid van stichting maakt het mogelijk om aan deze voorkeur tegemoet te komen. Een bijzondere school biedt immers niet per se religieus onderwijs of onderwijs op religieuze grondslag, maar is in eerste instantie een school vanuit particulier initiatief.

Toegang tot een school met een bepaald onderwijsconcept of profiel

Een andere voorkeursoptie is die voor scholen met een bepaald onderwijsconcept – bijvoorbeeld montessori- of jenaplanonderwijs – of voor een profielschool – bijvoorbeeld tweetalig onderwijs of een technasium. De vrijheid van inrichting en de pedagogische autonomie van openbare scholen maken een variëteit mogelijk aan concepten en profielen. Maar het daadwerkelijke ontstaan van variëteit hangt af van de keuzes die scholen maken. Bovendien is stichting van scholen puur vanuit deze voorkeur vooralsnog niet mogelijk – zonder ook een richting aan te geven en zonder dat er in de prognosesystematiek ruimte is voor nog een school van die richting.¹²⁴ De spreiding van onderwijsconcepten en profiel-scholen over het land laat eenzelfde beeld zien als bij de richtingen: buiten de Randstad is de variëteit beperkt.

Deze voorkeursoptie brengt momenteel de meeste dynamiek in het onderwijsbestel. Naast de traditionele onderwijsconcepten komen nieuwe formules op. Denk aan iPad-scholen, agora-leren, scholen voor persoonlijk onderwijs en democratische scholen. De Inspectie heeft onlangs echter kritische vragen gesteld over de toegevoegde waarde en effectiviteit van sommige onderwijsvernieuwingen.

5.3 Vrijheid van ouders en scholen versus segregatie tegengaan

De vrijheid van onderwijs wordt al lange tijd in verband gebracht met selectie en segregatie – het is een van de ‘hot topics’ in het actuele publieke debat over artikel 23. De vrijheid van onderwijs zou een segregerende werking hebben.

Leerlingen en hun ouders zijn vrij om een school te kiezen met een bepaald onderwijsconcept en/of een school die aansluit bij hun levensovertuiging. Deze schoolkeuzevrijheid wordt gefaciliteerd door variatie in het onderwijsaanbod. Binnen de kaders van het stelsel kunnen scholen zich profileren, bijvoorbeeld op grond van levensovertuiging of een pedagogische visie of op basis van sport, cultuur of techniek. Schoolbesturen kunnen strategisch van hun vrijheid van inrichting of autonomie gebruikmaken om zich gunstig te positioneren in de lokale onderwijsmarkt. Los van het formele toelatingsbeleid spelen informele selectiemechanismen.

Bedoeld of onbedoeld kan de combinatie van schoolkeuzevrijheid voor ouders en de manier waarop scholen gebruikmaken van hun vrijheid of autonomie zo leiden tot scholen met min of meer homogene populaties aan leerlingen en ouders. Hier bestaat spanning tussen de keuzevrijheid van ouders en de vrijheid of autonomie van scholen aan de ene kant en de zorg van de overheid voor het tegengaan van segregatie aan de andere kant. In hoeverre hebben ouders het recht te kiezen voor een school met een bepaalde populatie? En in hoeverre hebben scholen het recht om zich op een bepaalde doelgroep te richten? Wat te doen als (het gebruik van) vrijheid – al dan niet onbewust en onbedoeld – tot segregatie leidt? Hier spelen gevoelige vraagstukken. Wat betekent het bijvoorbeeld als verschillende groepen elk voor eigen scholen kiezen? Is dat erg, als die scholen kwalitatief gelijkwaardig zijn? En kan segregatie wel tegengaan worden? Zo ja, ten koste van wat? Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de onbedoelde en soms zelfs averechtse effecten

van beleid gericht op het tegengaan van onderwijssegregatie. Internationale vergelijkingen laten zien dat landen met heel andere onderwijssystemen ook worstelen met segregatie. In de Verenigde Staten leidde beleid om segregatie tegen te gaan in sommige gevallen tot extra 'witte vlucht', waardoor per saldo de segregatie tussen zwart en wit (en tussen arm en rijk) toenam, in de scholen en in de wijken.

Vrijheid van onderwijs en segregatie

In het basis- en voortgezet onderwijs gaan kinderen en jongeren uit diverse sociale groepen inderdaad vaak naar verschillende scholen. Jaren geleden ging de discussie voornamelijk over het ontstaan van zwarte en witte scholen, waarbij leerlingen met een migratieachtergrond naar andere scholen gingen dan leerlingen zonder migratieachtergrond. Etnische segregatie in het onderwijs neemt de laatste jaren af. Daarentegen neemt de segregatie naar opleidingsniveau toe.

Een school wordt soms onbedoeld homogeen; het overkomt de school. Soms is dat het gevolg van bewuste keuzes, strategisch gedrag en schoolbeleid: een doelgroepgericht aanbod kan sociale segmentering versterken. Ook kunnen keuzepatronen van individuen en groepen het onderwijsaanbod beïnvloeden. De segregatie in het onderwijs komt in het basisonderwijs vooral doordat kinderen met dezelfde sociale en culturele achtergrond in dezelfde wijk wonen en in hun wijk naar school gaan, maar de segregatie in basisscholen is sterker dan in wijken. De verklaring daarvoor ligt grotendeels in het keuzegedrag van ouders, al dan niet beïnvloed door strategisch gedrag van scholen. In het voortgezet onderwijs is de sociale segmentatie minder te verklaren door de woonsegregatie. Daar speelt de schoolkeuze van ouders en leerlingen een nog grotere rol. In het voortgezet onderwijs speelt bovendien de differentiatie naar schoolsoort (praktijkonderwijs, vmbo, havo, vwo) een belangrijke rol in de sociale segregatie.

Ouders vinden het vooral belangrijk dat een basisschool dichtbij is. Naast de locatie van de school spelen echter ook ragfijne sociale mechanismen van in- en uitsluiting, van identificatie en van zich ergens thuis voelen mee. Sommige ouders sturen hun kinderen het liefst naar een school met kinderen 'van ons soort mensen'; of dat nu om geloofsgenoten gaat of om mensen met een vergelijkbaar opleidingsniveau, een vergelijkbare sociaaleconomische status of dezelfde etniciteit. In andere gevallen is de selectie subtieler en grotendeels onbewust. Schoolkeuzes en daarmee de samenstelling van schoolpopulaties worden voor een belangrijk deel gevoed door mond-tot-mondreclame en 'peer influence', waardoor sprake kan zijn van elkaar versterkende ketens. Omdat sommige kinderen uit een bepaalde groep naar een school gaan en dat bevalt, kiezen andere ouders uit die groep ook vaker voor die school. Ouders uit andere groepen kunnen zich dan minder thuis voelen bij die school. Daardoor tendeeft de school naar een homogene populatie.

Is er een verschil tussen bijzondere en openbare basisscholen als het gaat om hun bijdrage aan segregatie? Dat ligt genuanceerd. De etnische en sociaaleconomische scheidslijnen lopen dwars door het hele onderwijsbestel. Openbare scholen kunnen net zozeer een homogene populatie hebben als bijzondere. De relatieve bijdrage aan segregatie verschilt tussen de onderscheiden richtingen, onderwijsconcepten en profielen. Bovendien verschilt het beeld afhankelijk van of gekeken wordt naar het opleidingsniveau van de ouders, het inkomen van de ouders of de migratieachtergrond van het kind.

Een homogene school als gevolg van de richting

De mogelijkheid van bijzondere scholen om – als ze aan de voorwaarden van de Algemene wet gelijke behandeling voldoen – leerlingen te weigeren vanwege hun geloof, is een van de meest besproken thema's als het gaat om selectie en segregatie in relatie tot de vrijheid van onderwijs. Bij scholen die van deze mogelijkheid gebruikmaken, is sprake van een religieus homogene leerlingenpopulatie. Slechts een heel klein deel – enkele procenten – van de bijzondere scholen voert echter daadwerkelijk een toelatingsbeleid waarbij geëist wordt dat de ouders de grondslag van de school onderschrijven.¹²⁵ Bovendien kan zo'n school op andere aspecten – zoals etniciteit, sociaaleconomische status of opleidingsniveau van de ouders – juist een heel heterogene populatie hebben. Omgekeerd kan een school met een religieus of etnisch heterogene populatie op kenmerken zoals het opleidingsniveau van de ouders juist heel homogeen zijn.

Ook zonder een formeel toelatingsbeleid kan het feit dat een school uitgaat van een bepaalde richting tot een homogene populatie leiden. Zo kan een school zichzelf minder aantrekkelijk maken voor bepaalde groepen leerlingen door inrichtingsbeslissingen die aan richting gerelateerd zijn. Eén van de bekendste gevallen hiervan is de kwestie die in 2011 speelde op het katholieke Don Bosco College, een school voor voortgezet onderwijs in Volendam. Het bestuur van de school had een hoofddoekverbod ingesteld en beriep zich daarbij op de katholieke grondslag van de school. De rechter stelde het bevoegd gezag in het gelijk bij de vraag of het schoolbestuur zo'n verbod mocht instellen.¹²⁶

Behalve voorschriften ten aanzien van kleding kunnen ook andere keuzes vanuit de richting van de school of inrichtingsbeslissingen een effect hebben op de feitelijke toegang tot de school voor bepaalde groepen. Denk aan voorschriften met betrekking tot deelname aan onderwijsactiviteiten als gym, zwemles of practica of aan vieringen zoals Kerstmis of het einde van de ramadan (Id ul Fitr). Ook kan er sprake zijn van zelfselectie bij ouders of leerlingen uit aversie tegen de grondslag. Hoeveel niet-islamitische of niet-gereformeerde ouders sturen hun kinderen naar een islamitische respectievelijk streng gereformeerde school, ook al laat zo'n school leerlingen toe van andere geloven of met ouders die niet geloven? Er wordt wel beweerd dat ouders met een migratieachtergrond een voorkeur voor openbaar onderwijs hebben, omdat bijzondere scholen in de buurt van een ander geloof dan het hunne zijn. Nog afgezien van het feit dat zich onder migranten of etnische groepen ook christenen bevinden, wordt daartegenover gezet dat een behoorlijk deel van de islamitische ouders – wellicht omdat er geen islamitische school is – juist voor protestants-christelijk of katholiek onderwijs kiest. Zij zouden dat doen omdat het onderwijs daar meer gedisciplineerd is, omdat hun kinderen dan toch iets van de (gedeelde) traditie en verhalen van de abrahamitische godsdiensten meekrijgen en omdat religiositeit als zodanig er niet geminacht wordt.

Een homogene school als gevolg van specifieke onderwijskundige keuzes

Ouders hebben uiteenlopende voorkeuren over de inhoud van het onderwijs en de manier waarop hun kinderen les zouden moeten krijgen. Die voorkeuren zijn deels gerelateerd aan het opleidingsniveau van ouders. In het algemeen maken hoogopgeleide ouders meer bewuste keuzes. Zij kiezen vaker niet voor de dichtstbijzijnde school. Hoogopgeleide ouders zijn bovendien meer geneigd om te kiezen voor vrijere onderwijsvormen en onderwijsvormen waarin de persoonlijke ontwikkeling van het kind vooropstaat. Ouders met een migratieachtergrond kiezen gemiddeld minder snel voor vernieuwende onderwijsconcepten, waarin het traditionele jaarklassensysteem wordt losgelaten of waar creativiteit en vrije ontplooiing vooropstaan; al veranderen hun voorkeuren langzaamaan ook.

Bewust of onbewust kunnen scholen het keuzegedrag van ouders beïnvloeden of zich richten op de wensen van bepaalde (groepen) ouders en leerlingen. Dat geldt voor openbare scholen net zozeer als voor bijzondere. De school wordt door beslissingen ten aanzien van de inrichting aantrekkelijker voor de ene groep en minder aantrekkelijk voor de andere. Te denken valt bijvoorbeeld aan de volgende scenario's.

- De keuze voor een bepaald profiel of onderwijsconcept of het al dan niet aanbieden van bepaalde (keuze)vakken kan de ene groep meer aanspreken dan de andere. Zo kan een middelbare school die het vak Frans door Spaans vervangt, prompt het aandeel leerlingen met een Marokkaanse achtergrond zien afnemen. Hetzelfde geldt voor bepaalde schooltypen zoals mavo-xl, tweetalig onderwijs, een beroepsgerichte mavo, havo 6 of een technasium.
- De keuze om al dan niet te werken met brede brugklassen of de keuze om een categorale school te zijn dan wel om binnen een scholengemeenschap de schoolsoorten op aparte locaties te verzorgen, maakt dat groepen leerlingen elkaar binnen school niet ontmoeten.
- De hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage kan een verkapt selectiemechanisme zijn. Hetzelfde geldt voor verre bestemmingen voor de schoolreis of verplichte aanschaf van een laptop. Toelating mag niet afhangen van betaling van de ouderbijdrage.¹²⁷ Toch zullen ouders die de bijdrage niet kunnen betalen, enige schroom ervaren om hun kind als leerling aan te melden.
- De aanvangstijd van de school of het al dan niet werken met een continuooster kunnen leiden tot een eenvormige populatie.

¹²⁶ Rechtbank Haarlem, uitspraak van 4 april 2011, ECLI:NL:RBHAA:2011:BQ0063; Gerechtshof Amsterdam, uitspraak in hoger beroep van 6 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6764.

¹²⁷ Artikel 40, lid 1, WPO en artikel 27, lid 2, WVO.

- Een school die zich profileert op goed taalonderwijs, loopt het 'risico' extra aantrekkingskracht uit te oefenen op leerlingen met een taalachterstand. De kinderopvang of naburige scholen verwijzen leerlingen met een andere thuistaal dan – vaak met de beste bedoelingen – door naar deze school.

Zo kan de manier waarop bijzondere scholen hun vrijheid van inrichting of openbare scholen hun pedagogische autonomie hanteren, leiden tot een schoolpopulatie waarin bepaalde bevolkingsgroepen domineren. Dat kan gaan om homogeniteit wat betreft etniciteit, maar ook om sociale klasse of het opleidingsniveau van de ouders.

Er is overigens geen goed beeld van hoeveel scholen bewust gebruikmaken van hun onderwijsconcept of andere inrichtingsbeslissingen om te sturen op de instroom van leerlingen. Vooral nog zijn er alleen signalen dat informele selectie voorkomt.¹²⁸ Het zou een manier zijn voor scholen om hun prestaties hoog te houden. Zo voorkomen ze reputatieverlies binnen de lokale onderwijsmarkt en een negatief oordeel van de Inspectie. Het is tot nu toe niet duidelijk op welke schaal dit soort selectiemechanismen worden toegepast en in welke mate selectie en segregatie worden veroorzaakt door de vrijheid van inrichting of pedagogische autonomie van scholen. Daar komt bij dat die vrijheid of autonomie kan betekenen dat scholen en schoolbesturen de ruimte hebben om bepaald beleid te voeren, maar hun keuzes nog niet verklaren. De eigenlijke oorzaken liggen elders. Inperking van de vrijheid van onderwijs of autonomie kan dan vooral een kwestie van symptoombestrijding zijn, waarbij de echte prikkels voor ongewenst gedrag buiten schot blijven. Niettemin is de principiële vraag of informele selectie wenselijk is en wat er moet worden gedaan als scholen hun vrijheid of autonomie gebruiken om het keuzegedrag van ouders te beïnvloeden en zo de gewenste leerlingen aan te trekken.

Segregatie schuurt met voorkeur voor gemengde school

Het bestaan van scholen met homogene populaties staat op gespannen voet met de voorkeur van een deel van de ouders voor een gemengde school. De keuzevrijheid van de ene groep kan dan de keuzevrijheid van de andere groep beperken. Een deel van de ouders wil hun kinderen op school juist in aanraking laten komen met medeleerlingen met andere achtergronden. Door toenemende segregatie in het onderwijs staat die keuzeoptie onder druk. Soms kunnen ouders wier voorkeur uitgaat naar een gemengde school simpelweg nergens in de buurt terecht, omdat alle scholen er een homogene leerlingenpopulatie hebben. Dat levert uiteindelijk situaties op waar concentraties van kinderen van hoogopgeleiden in een school andere ouders blokkeren in hun keuze voor een gemengde school. Hun kinderen missen dan de kans om zich aan de kinderen van hoogopgeleiden op te trekken.



6

tot
slot

6.1 Vijf spanningen

De raad wil met deze notitie de discussie over artikel 23 ordenen en fricties aan de oppervlakte brengen die aan het grondwettelijke artikel over onderwijs kleven. De raad richt daarbij zijn aandacht op waar het schuurt tussen vrijheid en overheidszorg op het gebied van onderwijskwaliteit en dat van toegankelijkheid. Hij wijst op vijf spanningen, die hieronder nog eens kort de revue passeren.

Spanning 1: kwaliteitsopvattingen overheid versus eigen identiteit scholen

De overheid gaat over kwaliteit en scholen ook. Wat kwaliteit is, staat niet objectief vast. Opvattingen over goed onderwijs verschillen en artikel 23 biedt daar ruimte voor. Dat is een inherente spanning in artikel 23. Welke opvattingen zijn wel en welke zijn niet aanvaardbaar binnen het publiek bekostigde onderwijsbestel? In hoeverre mogen scholen zelf bepalen wat ze onder goed onderwijs verstaan? En omgekeerd: in hoeverre mag de overheid voor alle scholen bepalen wat als (basis)kwaliteit geldt?

Verhindert de vrijheid van onderwijs dat de overheid voldoende zicht heeft op wat binnen scholen gebeurt en tijdig kan ingrijpen als het onderwijs op scholen onder de maat is? Hoe is, andersom, te voorkomen dat meer mogelijkheden voor de overheid om haar verantwoordelijkheid waar te maken de vrijheid van scholen te zeer inperken en het onderwijs te zeer uniformeren?

Hebben scholen voldoende ruimte voor een eigen identiteit? In hoeverre mag en kan de overheid bijvoorbeeld burgerschap of brede kwaliteit voorschrijven en invullen? Zeker als het gaat om burgerschapsonderwijs en de doeldomeinen socialisatie en persoonsvorming ontstaan gevoeligheden op het terrein van de opvoeding of richtingsgevoelige kwesties.

Spanning 2: altijd discussie over of deugdelijkheidseisen voldoen

De overheid stuurt op onderwijskwaliteit door middel van deugdelijkheidseisen. Maar stelt zij wel de juiste eisen? Zijn die eisen echt nodig om kwaliteit te waarborgen? Zijn de door de overheid geformuleerde eisen wel ambitieus genoeg? Deugdelijkheid staat voor minimumnormen, voor basiskwaliteit. Wat de basis is waar alle scholen zich aan moeten houden, is aan de wetgever. Legt die de lat hoog genoeg?

Hoeveel regels zijn noodzakelijk om vanuit de overheid kwaliteit te garanderen – en welke regels zijn dat dan? Te weinig of verkeerde regels hebben als consequentie dat de overheid haar zorg niet waar kan maken. Een teveel aan regels beperkt scholen te veel bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor inhoud en inrichting van het onderwijs en beperkt hun ruimte om eigen doelen te stellen. Open geformuleerde, abstracte normen bieden scholen ruimte voor een eigen invulling, maar vormen tegelijkertijd geen houvast voor scholenbesturen, scholen en het toezicht.

Spanning 3: waarborgen van toegang, maar weinig grip op scholenaanbod

De basale vraag bij toegankelijkheid is of overal in het land toegang tot een school gegarandeerd is. Hoewel de centrale overheid weinig grip heeft op het scholenbestand – zij sticht en beheert de scholen immers niet zelf – kent Nederland een fijnmazig onderwijsbestel. Het verzorgen van thuisnabij onderwijs dreigt in dunbevolkte krimpgebieden in het basisonderwijs echter steeds meer problemen te gaan opleveren. In het voortgezet onderwijs is de situatie in sommige delen van het land al zorgwekkend.

Mogen schoolbesturen hun autonomie gebruiken om zich aan samenwerking te onttrekken als samenwerken noodzakelijk is om thuisnabij onderwijsaanbod te behouden? Vanuit de overheidszorg bezien is het de vraag of de overheid haar verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid hier voldoende neemt. Daarbij zal zij toegankelijkheid moeten afwegen tegen de zorgen voor kwaliteit en doelmatigheid. En wordt het grondwettelijk uitgangspunt van alomtegenwoordig openbaar onderwijs in de praktijk voldoende gestand gedaan? Voor de Grondwet is dat dé manier om onverkort toegang tot onderwijs sec te waarborgen. Is dat nog een valide uitgangspunt?

Spanning 4: pluriformiteit nodig voor keuzevrijheid, maar niet altijd aanwezig of gewenst

Ervaren ouders (en leerlingen) werkelijk keuzevrijheid? Welke keuzemogelijkheden zou het publiek bekostigde bestel moeten garanderen? Ouders hebben allerlei voorkeuren. Welke soorten diversiteit zijn binnen het onderwijsbestel gewenst?

Keuzevrijheid veronderstelt een pluriform onderwijsaanbod. De vrijheid van onderwijs maakt dat mogelijk, maar of pluriformiteit daadwerkelijk ontstaat, hangt af van particulier initiatief tot schoolstichting en van de manier waarop schoolbesturen en scholen gebruikmaken van de vrijheid van richting en van hun vrijheid van inrichting of pedagogische autonomie. Met name in krimpgebieden speelt de vraag of pluriformiteit daar nog aan de orde is. Of is het alle zeilen bijzetten om überhaupt thuisnabij onderwijsaanbod te behouden? Pluriformiteit staat hier op gespannen voet met het waarborgen van kwaliteit en doelmatigheid.

Spanning 5: vrijheid van ouders en scholen versus segregatie tegengaan

Schoolkeuzevrijheid en hoe scholen gebruikmaken van vrijheid – of autonomie – kunnen samen leiden tot scholen met een specifieke leerlingenpopulatie. Sommige ouders geven de voorkeur aan een (op bepaalde kenmerken) homogene populatie. Sommige scholen sturen daarop, direct of door beïnvloeding van het keuzegedrag van ouders en leerlingen. In andere gevallen is segregatie het onbewust en onbedoeld gevolg van individuele keuzes of schoolbeleid; het overkomt de school. Hier bestaat een spanning tussen vrijheid en de zorg van de overheid om segregatie tegen te gaan en sociale cohesie te bevorderen. Het botst eveneens met de vrijheid van ouders die juist een voorkeur voor een gemengde school hebben. Discussiepunt is wel of de segregatie het gevolg is van artikel 23 van de Grondwet of dat er andere oorzaken aan ten grondslag liggen. Met andere woorden: in hoeverre zouden er daadwerkelijk gemengde scholen ontstaan in een systeem zonder bekostigd bijzonder onderwijs?

6.2 En nu?

Deze notitie maakt onderdeel uit van het traject in aanloop naar de verkenning over artikel 23 waar de Onderwijsraad aan werkt. In die verkenning staat de vraag centraal hoe de balans tussen vrijheid van onderwijs en overheidszorg in artikel 23 van de Grondwet en in de huidige praktijk zich verhoudt tot andere publieke waarden, in het bijzonder onderwijskwaliteit en toegankelijkheid. Hier heeft de raad zich beperkt tot uitleg bij artikel 23, informatie over dat artikel en beschrijving van spanningen. Medio 2020 komt de raad met de eindpublicatie van deze verkenning. Daarin zal hij zelf positie innemen over de verhouding tussen vrijheid en overheidszorg.

Met deze notitie beoogt de raad een informatieve basis te leggen voor actuele discussies over artikel 23. Er zijn ook enkele lijnen uit te destilleren voor wie na wil denken over de betekenis van artikel 23 voor onze tijd.

In de eerste plaats gaat deze grondwetsbepaling niet alleen over de vrijheid van onderwijs, maar ook of zelfs vooral over hoe de overheid zich tot het onderwijs verhoudt. Daarbij heeft de grondwetgever een balans gezocht tussen overheidszorg en vrijheid. En hij heeft een verantwoordelijkheid bij de wetgever gelegd om die balans uit te werken en te bewaken. Hoever hoort de overheid te gaan bij invulling geven aan haar zorg? Waar komt scholen vrijheid toe? En komen de principes en uitgangspunten achter artikel 23 – goed onderwijs voor alle Nederlanders, vrije beroepsbeoefening voor leraren, het primaat van ouders als opvoeders en gewetensvrijheid – voldoende tot hun recht?

In de tweede plaats blijkt de betekenis van vrijheid van onderwijs en de relatie daarvan tot overheidszorg niet alleen te liggen in de relatie tussen overheid en school(bestuur). Het gaat ook om de relatie tussen overheid en ouders, tussen school en ouders en tussen kind en ouders. Zo komen allerlei vragen op over de inrichting van het onderwijsbestel en de positionering van de overheid, schoolbesturen en scholen, leraren, ouders en leerlingen binnen dat bestel. Een goede uitwerking van de spanningen vraagt dan bijvoorbeeld om

goede toerusting van al deze betrokkenen. Van de overheid, om kwaliteit te waarborgen en zo nodig in te grijpen. Van scholen en schoolbesturen, om een eigen identiteit te formuleren en te realiseren. Van ouders, om bewust te kiezen en om binnen de schoolgemeenschap deel te nemen aan het gesprek over de identiteit van de school.

Tot slot komen actuele discussies over artikel 23 niet alleen voort uit incidenten – die wakkeren de bestaande discussies vooral aan –, maar bovenal uit maatschappelijke ontwikkelingen. De samenleving is in beweging. Individualisering, ontkerkelijking, globalisering, digitalisering, nieuwe sociale scheidslijnen en toegenomen diversiteit – om maar een aantal ontwikkelingen te noemen – vragen om reflecties op identiteit en een herijking van wat we delen; en daarmee op de aard en functie van de school, als zodanig en in relatie tot gezin en samenleving. Dat leidt al snel tot de vraag hoe eenheid en verscheidenheid in de samenleving in het onderwijs tot uiting kunnen of horen te komen. Actuele discussies over artikel 23 laten een worsteling zien – een worsteling met botsingen tussen individuele wensen, groepsopvattingen en ideeën over wat voor de samenleving als geheel en vanuit overheidsperspectief goed is. Hoe met die worsteling om te gaan in het onderwijs en het onderwijsbeleid?



Afkortingen

EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
hbs	hogereburgerschool
IVESC	Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
lhbti	lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en intersekse personen
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Verdragsbepalingen

Artikel 2, Eerste Protocol, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Niemand mag het recht op onderwijs worden ontnomen. 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.

Artikel 14 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Eenieder heeft recht op onderwijs, alsmede op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing.

Dit recht houdt de mogelijkheid in om het verplichte onderwijs kosteloos te volgen.

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

Artikel 13 Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten

1 The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to education. They agree that education shall be directed to the full development of the human personality and the same of its dignity, and shall strengthen the respect for human rights and fundamental freedoms. They further agree that education shall enable all persons to participate effectively in a free society, promote understanding, tolerance and friendship among all nations and all racial, ethnic or religious groups, and further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.

2 The States Parties to the present Covenant recognize that, with a view to achieving the full realization of this right:

- (a) Primary education shall be compulsory and available free to all;
- (b) Secondary education in its different forms, including technical and vocational secondary education, shall be made generally available and accessible to all by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;
- (c) Higher education shall be made equally

accessible to all, on the basis of capacity, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education;

- (d) Fundamental education shall be encouraged or intensified as far as possible for those persons who have not received or completed the whole period of their primary education;
- (e) The development of a system of schools at all levels shall be actively pursued, an adequate fellowship system shall be established, and the material conditions of teaching staff shall be continuously improved.

3 The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians, to choose for their children schools, other than those established by the public authorities, which conform to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the State and to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

4 No part of this article shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of this article and to the requirement that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VN-Kinderrechtenverdrag)

Artikel 28

1 States Parties recognize the right of the child to education, and with a view to achieving this right progressively and on the basis of equal opportunity, they shall, in particular:

- a) Make primary education compulsory and available free to all;
- b) Encourage the development of different forms of secondary education, including general and vocational education, make them available and accessible to every child, and take appropriate measures such as the introduction of free education and offering financial assistance in case of need;
- c) Make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means;
- d) Make educational and vocational information and guidance available and

- accessible to all children;
- e) Take measures to encourage regular attendance at schools and the reduction of drop-out rates.
- 2 States Parties shall take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention.
 - 3 States Parties shall promote and encourage international cooperation in matters relating to education, in particular with a view to contributing to the elimination of ignorance and illiteracy throughout the world and facilitating access to scientific and technical knowledge and modern teaching methods. In this regard, particular account shall be taken of the needs of developing countries.

Artikel 29

- 1 States Parties agree that the education of the child shall be directed to:
 - a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;
 - b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;
 - c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;
 - d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;
 - e) The development of respect for the natural environment.
- 2 No part of the present article or article 28 shall be construed so as to interfere with the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions, subject always to the observance of the principles set forth in paragraph 1 of the present article and to the requirements that the education given in such institutions shall conform to such minimum standards as may be laid down by the State.

Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs

Article 1

- 1 For the purposes of this Convention, the term "discrimination" includes any distinction, exclusion, limitation or preference which, being based on race,

colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic condition or birth, has the purpose or effect of nullifying or impairing equality of treatment in education and in particular:

- a. Of depriving any person or group of persons of access to education of any type or at any level;
- b. Of limiting any person or group of persons to education of an inferior standard; [...]

Article 2

When permitted in a State, the following situations shall not be deemed to constitute discrimination, within the meaning of Article 1 of this Convention: [...]

- b. The establishment or maintenance, for religious or linguistic reasons, of separate education systems or institutions offering an education which is in keeping with the wishes of the pupil's parents or legal guardians, if participation in such systems or attendance at such institutions is optional and if the education provided conforms to such standards as may be laid down or approved by the competent authorities, in particular for education of the same level;

Article 3

In order to eliminate and prevent discrimination within the meaning of this Convention, the States Parties thereto undertake: [...]

- b. To ensure, by legislation where necessary, that there is no discrimination in the admission of pupils to educational institutions; [...]

Article 4

The States Parties to this Convention undertake furthermore to formulate, develop and apply a national policy which, by methods appropriate to the circumstances and to national usage, will tend to promote equality of opportunity and of treatment in the matter of education and in particular:

- a. To make primary education free and compulsory; make secondary education in its different forms generally available and accessible to all; make higher education equally accessible to all on the basis of individual capacity; assure compliance by all with the obligation to attend school prescribed by law;
- b. To ensure that the standards of education are equivalent in all public educational institutions of the same level, and that the conditions relating to the quality of the education provided are also equivalent; [...]

Article 5

1 The States Parties to this Convention agree that:

- a. Education shall be directed to the full development of the human personality

and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms; it shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations or the maintenance of peace;

- b. It is essential to respect the liberty of parents and, where applicable, of legal guardians, firstly to choose for their children institutions other than those maintained by the public authorities but conforming to such minimum educational standards as may be laid down or approved by the competent authorities and, secondly, to ensure in a manner consistent with the procedures followed in the State for the application of its legislation, the religious and moral education of the children in conformity with their own convictions; and no person or group of persons should be compelled to receive religious instruction inconsistent with his or their convictions;
- c. It is essential to recognize the right of members of national minorities to carry on their own educational activities, including the maintenance of schools and, depending on the educational policy of each State, the use or the teaching of their own language, provided however:
 - (i) That this right is not exercised in a manner which prevents the members of these minorities from understanding the culture and language of the community as a whole and from participating in its activities, or which prejudices national sovereignty;
 - (ii) That the standard of education is not lower than the general standard laid down or approved by the competent authorities; and
 - (iii) That attendance at such schools is optional.

artikel 24 Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

- 1 States Parties recognize the right of persons with disabilities to education. With a view to realizing this right without discrimination and on the basis of equal opportunity, States Parties shall ensure an inclusive education system at all levels and lifelong learning directed to:
 - a) The full development of human potential and sense of dignity and self-worth, and the strengthening of respect for human rights, fundamental freedoms and human diversity;
 - b) The development by persons with disabilities of their personality, talents and creativity, as well as their mental and physical abilities, to their fullest potential;
 - c) Enabling persons with disabilities to participate effectively in a free society.
- 2 In realizing this right, States Parties shall ensure that:
 - a) Persons with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability, and that children with disabilities are not excluded from free and compulsory primary education, or from secondary education, on the basis of disability;
 - b) Persons with disabilities can access an inclusive, quality and free primary education and secondary education on an equal basis with others in the communities in which they live;
 - c) Reasonable accommodation of the individual's requirements is provided;
 - d) Persons with disabilities receive the support required, within the general education system, to facilitate their effective education;
 - e) Effective individualized support measures are provided in environments that maximize academic and social development, consistent with the goal of full inclusion.
- 3 States Parties shall enable persons with disabilities to learn life and social development skills to facilitate their full and equal participation in education and as members of the community. To this end, States Parties shall take appropriate measures, including:
 - a) Facilitating the learning of Braille, alternative script, augmentative and alternative modes, means and formats of communication and orientation and mobility skills, and facilitating peer support and mentoring;
 - b) Facilitating the learning of sign language and the promotion of the linguistic identity of the deaf community;
 - c) Ensuring that the education of persons, and in particular children, who are blind, deaf or deafblind, is delivered in the most appropriate languages and modes and means of communication for the individual, and in environments which maximize academic and social development.
- 4 In order to help ensure the realization of this right, States Parties shall take appropriate measures to employ teachers, including teachers with disabilities, who are qualified in sign language and/or Braille, and to train professionals and staff who work at all levels of education. Such training shall incorporate disability awareness and the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication, educational techniques and materials to support persons with disabilities.
- 5 States Parties shall ensure that persons with disabilities are able to access general tertiary education, vocational training, adult education and lifelong learning without discrimination and on an equal basis with others. To this end, States Parties shall ensure that reasonable accommodation is provided to persons with disabilities.

Literatuur

Bij het schrijven van deze notitie is gebruikgemaakt van de literatuur en bronnen in onderstaand overzicht.

Daarnaast zijn in de afgelopen maanden veel gesprekken gevoerd met experts en stakeholders en heeft de Onderwijsraad diverse bijeenkomsten georganiseerd. In Groningen, Rotterdam en Eindhoven zijn focusgroepen gehouden met schoolbestuurders en schoolleiders en in Den Haag een focusgroep met beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW. Ouders hebben hun zienswijzen gedeeld tijdens rondetafelgesprekken in Den Haag, Utrecht, Zwolle en Eindhoven. Bij diverse gelegenheden is gesproken met leraren, bijvoorbeeld tijdens de OCW Praktijkspiegel 2019. De vrijheid van onderwijs was verder onderwerp van gesprek tijdens de bijeenkomst van de eerste JongerenOnderwijsraad. Deze gesprekken en bijeenkomsten zijn in eerste instantie bedoeld om inzichten en informatie op te halen voor de verkenning die de Onderwijsraad in 2020 zal uitbrengen. Voor deze notitie is er echter ook al dankbaar gebruik van gemaakt.

Aerts, R. (2018). *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*. Amsterdam: Prometheus.

Aerts, R., De Liagre Böhl, H., De Rooy, P. & Te Velde, H. (1999). *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*. Nijmegen-Amsterdam: SUN.

Agirdag, O. & Merry, M. (2019). Erken dat bijzonder onderwijs beter presteert. *NRC Handelsblad*, 7 oktober 2019.

Akkermans, P. (1980). *Onderwijs als constitutioneel probleem*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Allen, R. & Higham, R. (2018). Quasi-markets, school diversity and social selection: Analysing the case of free schools in England, five years on. *London Review of Education*, 16(2), 191-213.

Aharouay, L. (2019). Hoe houdbaar is artikel 23 nog? *NRC Handelsblad*, 20 juli 2019.

Aharouay, L. & Remie, M. (2019). 'Handen af van de vrijheid van onderwijs'. *NRC Handelsblad*, 20 september 2019.

Avest, I. ter, Ruiten, T. van, Gerrits, R. & Kemp, T. de (2012). *Vrijheid van onderwijs. De vele gezichten van artikel 23*. Dordrecht: Nationaal Onderwijsmuseum.

Bakker, D. den (2013). *Scholen met lef. Tien noties bij christelijk geïnspireerd onderwijs in een seculiere tijd*. Woerden: Besturenraad.

Balgeorge Muishout, R. (2019). Geef islamische scholen vertrouwen. *Trouw*, 23 september 2019.

Banning, B. & Frankemölle, T. (2019). *Diversiteit juist gebaat bij bijzonder confessioneel onderwijs*. Geraadpleegd op 27 november 2019 via https://www.omo.nl/actueel/cDU461-n3312_Diversiteit-gebaat-bij-bijzonder-onderwijs.aspx.

Barkhuysen, T. (2019). *Artikel 23 Grondwet: struikelblok voor democratisch, rechtsstatelijk en inclusief onderwijs*. Geraadpleegd op 27 november 2019 via <https://www.njb.nl/blog/artikel-23-grondwet-struikelblok-voor.32351.lynkx>.

Bauman, Z. (2018). *Vloeiende tijden. Leven in een eeuw van onzekerheid*. Zoetermeer: Klement.

Beemsterboer, M. (2018). *Islamitisch basisonderwijs in Nederland*. Almere: Parthenon.

Berger, P. & Zijdeveld, A. (2010). *Lof der twijfel. Hoe we overtuigingen kunnen koesteren zonder daarbij fanatiek te worden*. Amsterdam: Cossee.

Bernts, T., Kregting, J. & Hermans, Ch. (2018). *Identiteit van katholieke basisscholen. Een typologie op basis van beleid en leerlingenpopulatie*. Nijmegen: Kaski, Onderzoekscentrum religie en samenleving.

Bertram-Troost, G., Kom, C., Avest, I. ter & Miedema, S. (2012). *Typen van protestants-christelijk basisonderwijs in een seculiere tijd. Schoolleiders aan het woord over de eigenheid van hun school*. Besturenraad – Centrum voor christelijk onderwijs.

Beverdam, G. (2019). Alleen geld naar school die elke leerling toelaat. *Nederlands Dagblad*, 4 september 2019.

Biesta, G. (2013). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie*. Den Haag: Boom Lemma.

Biesta, G. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Culemborg: Uitgeverij Phronese.

Biesta, G. (2018a). Onderwijs maakt vrij – en wat dan? In I. Geerincx & R. Wouters, R. (red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (207-216). Leuven: Lannoo.

Biesta, G. (2018b). *Tijd voor pedagogiek. Over de pedagogische paragraaf in onderwijs, opleiding en vorming*. Oratie Universiteit voor Humanistiek.

Bijsterveld, S. van (2013). Commentaar op artikel 1 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht, (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

Bijsterveld, S. van (2014). Artikel 23 Grondwet: actualisatie of ondermijning? *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 5(1), 3-4.

Bijsterveld, S. van (2018). *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie*. Den Haag: Boom.

Bijsterveld, S. van & Vermeulen, B. (2013) Commentaar op artikel 6 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

Blom, S. (1999). De vrijheid tot segregatie. *Pedagogisch Tijdschrift*, 24(1), 67-79.

Boekholt, P. (2000). De schoolstrijd van de katholieken. In T. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (17-34). Utrecht: Lemma.

Boekholt, P. & Booy, E. de (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen: Van Gorcum.

Boersema, W. (2019). Wat wil de politiek met de onderwijsvrijheid? *Trouw*, 23 september 2019.

Borg, M. ter, Borgman, E., Buitelaar, M., Kuiper, Y & Plum, R. (red.) (2008). *Handboek religie in Nederland. Perspectief – overzicht – debat*. Zoetermeer: Meinema.

Borgman, E. (2009). *Overlopen naar de barbaren. Het publieke belang van religie en christendom*. Kampen: Uitgeverij Klement.

Borgman, E. (2018). *Leven van wat komt. Een katholieke uitzicht op de samenleving*. Utrecht: Meinema.

Borgman, E. (2019). *Onderwijs moet zelf vrijheid nemen*. Goede Leven-lezing, 14 november 2019. Geraadpleegd via https://www.hetgoedeleven.nl/artikelen/458-onderwijs-moet-zelf-vrijheid-nemen?harvest_referer=htps%3A%2F%2Fwww.hetgoedeleven.nl%2F.

Borgman, E. (te verschijnen). *De ruimte om steeds te doen wat gedaan moet worden. Het actuele belang van onderwijsvrijheid*.

Borgman, E. & Harskamp, A. van (2008). Tussen secularisering en hernieuwde sacralisering. In M. ter Borg, E. Borgman, M. Buitelaar, Y. Kuiper & R. Plum (red.), *Handboek religie in Nederland. Perspectief – overzicht – debat* (14-25). Zoetermeer: Meinema.

Bos, R. ten (2015). *Bureaucratie is een inktvis*. Amsterdam: Boom.

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma.

Boutellier, H. (2019). *Het seculiere experiment. Over westerse waarden in radicale tijden*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Bovens, M. & Wille, A. (2014). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Soest: Uitgeverij Bert Bakker.

Branden, M. & Bygren, M. (2018). *School Choice and School Segregation: Lessons from Sweden's School Voucher System*. Linköping University: The IAS Working Paper Series.

Braster, J. (1996). *De identiteit van het openbaar onderwijs*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Braster, J. (2006). De schoolwet van 1806: blauwdruk voor een onderwijsbestel. In J. Hallebeek & A. Sirks, *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)* (147-164). Hilversum: Verloren.

Braster, J. (2008). Vrijheid en orde in het onderwijs. In R. de Lange & L.J.J. Rogier (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving* (1-13). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Braster, J. (2017). Onderwijsopbrengsten en sociaal milieu in de 21ste eeuw. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (15-69). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.

Breemer, F. e.a. (red.) (2017). *De staat van het openbaar onderwijs. Onderwijs om te koesteren*. VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.

Breevaart, P. van de (1984). Doopbelofte geeft verplichtingen bij schoolkeuze voor onze kinderen. *Reformatisch Dagblad*, 10 februari 1984.

- Brekelmans, F. & Lindeboom, W. (2016). Onderwijsvrijheid: voltooid of achterhaald? *School en Wet*, 96(5), 16-18.
- Brekelmans, F. & Vermeulen, B. (2008). Enkele beschouwingen over de relevantie van religie, politieke overtuiging en overheidsneutraliteit voor de rechtspositie van de leraar. In R. de Lange & L.J.J. Rogier (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving* (15-38). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Brink, J. van den (2019a). Reactie. *Nederlands Juristenblad*, 2019(23), 1677.
- Brink, J. van den (2019b). Subsidie aan levensbeschouwelijke organisaties is ook van deze tijd. *Nederlands Juristenblad*, 2019(39), 2951-2954.
- Broeksteeg, H. (2017). Over de verbijzondering van het bestuur van openbare scholen. In M. Laemers, (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel* (17-29). Den Haag: Sdu.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Burkens, M. (1989). *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Burkens, M., Kummeling, H., Vermeulen, B. & Widdershoven, R. (1997). *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Nabijheid van scholen in het voortgezet onderwijs, 2017*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/08/nabijheid-van-scholen-in-het-voortgezet-onderwijs-2017>.
- Ceulemans, C. (2018). Ode aan de vrijheid van de leraar. In I. Geerinck & R. Wouters (red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (103-111). Leuven: Lannoo.
- Cliteur, P. (2004). *De neutrale staat, het bijzonder onderwijs en de multiculturele samenleving*. Oratie Universiteit Leiden. Geraadpleegd op 27 november 2019 via <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/4532>.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs. Eindrapport*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Coomans, A. (1992). *De internationale bescherming van het recht op onderwijs*. Leiden: Stichting NJCM-Boekeryj.
- Cornelissen, G. (2018). Gelijkeid en vrijheid: een kwestie van pedagogisch handelen. In I. Geerinck & R. Wouters (red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (173-184). Leuven: Lannoo.
- Curriculum.nu (2019) *Leergebied Burgerschap. Voorstel voor de basis van de herziening van de kerndoelen en eindtermen van de leraren en schoolleiders uit het ontwikkelteam Burgerschap*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://www.curriculum.nu/voorstellen/burgerschap/>.
- De Fraine, B. (2018). Onderwijsvrijheid is schadelijk voor leerlingen. In I. Geerinck & R. Wouters (red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (112-123). Leuven: Lannoo.
- Delbaere, P. (2018). Actieve onderwijsvrijheid, zuurstof voor kwaliteitsvol onderwijs. In I. Geerinck & R. Wouters, (red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (50-62). Leuven: Lannoo.
- Denessen, E. (2017). *Verantwoord omgaan met verschillen: sociale-culturele achtergronden en differentiatie in het onderwijs*. Oratie Universiteit Leiden.
- Dijk, P. van (2017). Diversiteit als rijkdom. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (111-118). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Dijkman, P., Napel, H. ten, Neuteboom, M. & Vroom, H. (red.) (2011). *De last van gelijkheid*. Amsterdam: Boom.
- Dijkstra, A. & Jonk, A. (2014). Toezicht op grote belangen. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker, *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (83-90). Amsterdam: Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie/Buiften & Schippersheijn.
- Dijn, H. de (2014). *Vloeibare waarden. Politiek, zorg en onderwijs in de laatmoderne tijd*. Kalmthout: Pelckmans.
- Driessen, G., Agirdag, O. & Merry, M. (2017). Denominatie van de school, gezins- en schoolsamenstelling en onderwijsprestatie. *Pedagogiek*, 37(1), 47-61.
- Driessen, G., Krikhaar, E., De Graaff, R., Unsworth, S., Leest, B., Coppens, K. & Wieringa, J. (2016). *Evaluatie pilot tweetalig onderwijs primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Dronkers, J. & Need, A. (2008). Het voortbestaan van religieuze scholen. In M. ter Borg, E. Borgman, M. Buitelaar, Y. Kuiper & R. Plum, (red.), *Handboek religie in Nederland. Perspectief – overzicht – debat* (380-387). Zoetermeer: Meinema.
- Dullaert, M. (2019). *Van leerplicht naar leerrecht. Adviesrapport van het recht op onderwijs naar aanleiding van het onderzoek naar thuiszitters*. Den Haag: De Kinderombudsman.
- Eidhof, B. (2017). Burgerschapsonderwijs. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (201-208) VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Eijdsen, A. van (2019). Waar ligt de grens van onderwijsvrijheid? *Nederlands Dagblad*, 24 september 2019.
- Elshof, T. (2009). *Van huis uit katholiek. Een praktisch theologisch, semiotisch onderzoek naar de ontwikkeling van religiositeit in drie generaties van rooms-katholieke families*. Delft: Eburon.
- Elshof, T. (2019). Confessionele scholen dienen maatschappelijk belang. *Trouw*, 17 april 2019.
- Eshuis, J. & Bloemers, R. (2017). De gemeente en 'haar' openbaar onderwijs. *NTOR*, 29(1), 10-18.
- Exalto, J. (2017). *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Exalto, J. (2019). Islamitische school juist goed voor burgerschap. *Het Parool*, 11 maart 2019.
- Frissen, P. (2007). *De Staat van Verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Frissen, P. (2009). *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Gauk, J. (2019). *Toleranz. Einfach schwer*. Freiburg im Breisgau: Verlag Herder.
- Geerinck, I. & Wouters, R. (red.) (2018). *Een deliberatie over onderwijsvrijheid*. Leuven: Lannoo.
- Glenn, Ch. (2019). Contrasting Remedies to Social Tensions over Schooling. *The Review of Faith & International Affairs*, 17(2), 59-75.
- Glenn, Ch. (2019). *My involvement in the Boston desegregation process*.
- Glenn, Ch. & Groof, J. de (2002). *Finding the Right Balance: freedom, autonomy and accountability in education*. 2 vols. Utrecht: Boom Juridische Uitgevers/Lemma.
- Graaf, R. de (red.) (2006). *Bijzonder onderwijs. Christelijk geloof in de dagelijkse praktijk van basis- en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Uitgeverij Boekencentrum.
- Groof, J. de & Lauwers, G. (red.) (2006). *The Right to Education and Rights in Education*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Groof, J. de & Lauwers, G. (2008). Improving the Regulatory Environment for the Implementation of the Right to Education. In R. de Lange & L. Rogier, L. (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving* (39-55). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Haafte, A. van & Snik, G. (1999). Onderwijsvrijheid: voor en tegen. *Pedagogisch Tijdschrift*, 24(1).
- Haan, I. de (2000). Een geveld Goliath? Liberale onderwijspolitiek 1848-1920. In T. van der Ploeg e.a. (red.) (2000). *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (35-57). Utrecht: Lemma.
- Haan, I. de (2003). *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Hemelsoet, E. (2018). Neutraal onderwijs als hefboom tot onderwijsvrijheid. In I. Geerinck & R. Wouters, (red.), *Een deliberatie over onderwijsvrijheid* (63-75). Leuven: Lannoo.
- Henrard, K. (2008). De neutraliteit van het openbaar onderwijs en de staatsplicht de filosofische en religieuze overtuigingen van ouders te respecteren: een zoektocht naar de gepaste grenzen in concreto. In R. de Lange & L. Rogier, (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving* (57-77). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hermans, C. & Van Vugt, J. (red.) (1997). *Identiteit door de tijd. Reflectie op het confessionele basisonderwijs in een gesecculariseerde en multiculturele samenleving*. Den Haag: ABKO.
- Hertog, J. den (2007). *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie*. Amsterdam: Boom.
- Hirsch Ballin, E. (2017). *De stille revolutie van 1917. Dwarsverbanden in democratisch burgerschap en onderwijs*. Querido Forfor.
- Holdert, M. & Kouwenhoven, A. (2019a). Kind leert op salafistische school zich af te keren van Nederland. *NRC Handelsblad*, 11 september 2019.
- Holdert, M. & Kouwenhoven, A. (2019b). 'Nederland is niet ons land', leren jongeren. *NRC Handelsblad*, 11 september 2019.

- Holdert, M. & Kouwenhoven, A. (2019c). 'Homo-les' basisscholen overstreden. *NRC Handelsblad*, 12 september 2019.
- Holdert, M. & Kouwenhoven, A. (2019d). Niet kijken, niet lachen, dan dreigt de zonde. *NRC Handelsblad*, 12 september 2019.
- Holdert, M. & Kouwenhoven, A. (2019e). Eerst niet sekserisch, nu toch wel. *NRC Handelsblad*, 28 september 2019.
- Holdert, M. & Kouwenhoven, A. (2019f). *Allah veraschuwst homoseksualiteit, leren kinderen op islamitische basisscholen*. Geraadpleegd op 4 december 2019 via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2301278-allah-veraschuwst-homoseksualiteit-leren-kinderen-op-islamitische-basisscholen.html>
- Hordijk, J. (2000). De Savornin Lohman en de strijd om de vrije school. In T. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, (59-78). Utrecht: Lemma.
- Hoofredactie Reformatorisch Dagblad (2019). Beuken op art. 23. Commentaar. *Reformatorisch Dagblad*, 7 september 2019.
- Hooge, E. H. (2013). *Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie Tilburg University.
- Hooge, E.H. (2017). Freedom of Education as an Interplay of Forces. In *The Dutch Way in Education. Teach, learn and lead The Dutch Way* (29-46).
- Hoogland, J. (2014). Laat succes het onderwijs niet bepalen. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (2014). *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (73-81). Amsterdam: Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie/ Buijten & Schippersheijn.
- Hooven, M. ten (red.) (2001). *De lege tolerantie. Over vrijheid en vrijblijvendheid in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Hooven, M. ten & Wit, Th. de (red.) (2006). *Ongewenste goden. De publieke rol van religie in Nederland*. Amsterdam: SUN.
- Hopman, M. (2016). *(W)elk kind heeft recht op onderwijs? Een onderzoek naar de betekenis van recht op onderwijs voor kinderen in Nederland, specifiek gericht op thuisonderwijs, thuiszitters en Roma kinderen*. Tilburg: Tilburg University.
- Hopman, M. (2019). *Looking at law through children's eyes*. Proefschrift Maastricht. Maastricht: ProefschriftMaken Maastricht.
- Huisman, P. (2002). *De samenwerkingsschool: conflicteren-de convergentie*. Den Haag: Elsevier.
- Huisman, P. (2008). Een genoegzaam aantal openbare scholen. De alomtegenwoordigheid van het Openbaar Onderwijs in verleden en heden. In R. de Lange & L. Rogier, L. (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving* (79-97). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Huisman, P. (2011). *Onderwijsrecht in meervoud. Over de afweging van individuele en collectieve rechten op onderwijs in een pluriforme samenleving*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Huisman, P. (2012). *Richting als pluriform begrip in de onderwijswetgeving*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Huisman, P. (2017). De vrijheden van het openbaar onderwijs. In M. Laemers (red.) (2017), *De houdbaarheid van het duale bestel* (31-49). Den Haag: Sdu.
- Huisman, P. (2019). Leerrechten, recht op onderwijs nieuwe stijl. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2019(2), 30-35.
- Huisman, P., Laemers, M., Mentink, D. & Zoontjens, P. (2011). *Vrijheid van stichting*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.
- Huisman, P. & Zoontjens, P (2009). *Selectie bij toegang tot het onderwijs*. Deventer: Kluwer.
- Huisman, P. & Zoontjens, P. (2016). *Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving*. Rotterdam/Tilburg: Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht.
- Idenburg, Ph. (1960). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: J.B. Wolters.
- Inspectie van het Onderwijs (2017a). *Toezichtskader voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017b). *Toezichtskader voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017c). *De Staat van het onderwijs 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De Staat van het onderwijs 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Technische rapportage onderwijskansen en segregatie. De Staat van het onderwijs 2016/2017*.Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het onderwijs 2017/2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Technisch rapport. Variëteit en vernieuwing*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Stichting Islamitisch Onderwijs. Vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019d). *Rapport van bevindingen. Onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen Stichting Algemeen Hindoe Onderwijs Nederland (VAHON)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janse, C. (2019). Beperkte tolerantie of integratieplicht. *Reformatorisch Dagblad*, 21 september 2019.
- Jong, J. de & Snik, G. (1999). Onderwijsvrijheid en marktdenken. In A. van Haften & G. Snik (1999). *Onderwijsvrijheid: voor en tegen*. *Pedagogisch Tijdschrift*, 24(1), 99-124.
- Jong, W. de (2017). *Heer & meester. Vrijheid van onderwijs 1917-2017*. Woerden: Verus
- Joosten, Th. (2017). *Onderwijsvrijheid: een duurzame waarde*. In M. Laemers, (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel* (51-70). Den Haag: Sdu.
- Kalsky, M. & Kaljouw, M. 92017). Religie doet ertoe. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (235-243). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Karsten, S. (2000). De sociaal-democraten en de schoolstrijd. In T. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (107-120). Utrecht: Lemma.
- Karsten, S. (2006). Freedom of education and common civic values. *European education*, 38(2), 23-35.
- Karsten, S. (2002). *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Kater, M. (2017). *Tolerantie in balans. Tussen drang en dwang van individu en collectief*. Apeldoorn: De Banier.
- Kennedy, J. (2009). *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het moderne Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Keultjes, H. (2019a). Coalitiegenoten Dijkhoff en Segers kruisen degens over bijzonder onderwijs. *Het Parool*, 23 september 2019.
- Keultjes, H. (2019b). Je kunt vrijheid alleen aanvaarden als je die ook een ander gunt. *Algemeen Dagblad*, 24 september 2019.
- Klarus, R. & Vijlder, F. de (red.) (2010). *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*. Den Haag: Boom Lemma.
- Kloek, J. & Mijnhardt, W. (2001). *1800: Blauwdrukken voor een samenleving*. Den Haag: Sdu.
- Kneyber, R. & Evers, J. (red.) (2013). *Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!* Amsterdam: Boom.
- Koning, C. de (2001). *Onderwijs in verandering. Reflecties op een dynamische sector*. J.M.G. Leune. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kortmann, C. (2008). *Constitutioneel recht*. Deventer: Kluwer.
- Kuiper, R. (2016). *Identiteit als sterk merk*. Visiedocument LVGS. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://www.lvgs.nl/identiteit-als-sterk-merk/>.
- Kunz, A. (2019). Relevantie orthodoxe school in het geding. *Reformatorisch Dagblad*, 7 september 2019.
- Kuyper, A. (1880). *Souvereiniteit in eigen kring. Rede ter inwijding van de Vrije Universiteit*. Amsterdam: J.H. Kruyt.
- Laarhoven, K. & Remie, M. (2019). Felle reacties op intolerantie, maar is er iets aan te doen? *NRC Handelsblad*, 14 september 2019.
- Laemers, M. (1999). *Schoolkeuzevrijheid. Veranderingen in betekenis en reikwijdte*. Nijmegen: ITS.
- Laemers, M. (2016). Gesubsidieerd bijzonder onderwijs weer onder vuur. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 28(3), 158-160.
- Laemers, M. (red.)(2017). *De houdbaarheid van het duale bestel*. Den Haag: Sdu.
- Lammers, M., Teegelbeckers, H. & Breemer, F. (red.) (2014). *School!Gids. Een toekomstvisie op ons onderwijsbestel*. VOS/ABB en Vereniging Openbaar Onderwijs.
- Landelijke Vereniging voor Gereformeerde Scholen (2019). *Rondetafelgesprek vrijheid van onderwijs*. Brief aan de vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 4 september 2019. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://www.lvgs.nl/bijdrage-lvgs-rondetafelgesprek-ocw-over-de-vrijheid-van-onderwijs/>
- Lange, R. de (2008). De reikwijdte van de godsdienstvrijheid. In R. de Lange & L. Rogier (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving*

- (121-131). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 121-131.
- Lange, R. de & Rogier, L. (red.) (2008). *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Leenknecht, G. (1997). *Vrijheid van onderwijs in vijf Europese landen*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Leertouwer, G. (2017). Het hek op de dam. De particuliere zaak en de publieke taak in de onderwijspolder. In M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel* (71-88). Den Haag: Sdu.
- Leest-Borst A. van (2005). *Fundamentalistische opvoeding vanuit liberaal-democratisch perspectief. Grenzen van onderwijsvrijheid*. Proefschrift. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Leune, J. (2007). *Verstandig onderwijsbeleid*. Rede, op 2 februari 2007 in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Empirische Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Liefwaard, T., Doek, J. & Verkroost, D. (2016). Vrijstelling van school en de rechten van het kind. *Nederlands Juristenblad, december 2016*(6), 380-386.
- Lievens, J. (2018). *De vrijheid van onderwijs: Een onderzoek naar de betekenis van de vrijheid van richting en de doorwerking ervan in het Vlaamse onderwijsbeleid*. Leuven: KU Leuven.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: H.J.W. Becht.
- Lingen, H. van der (2019). Beperk vrijheid van onderwijs niet. *Reformatoerisch Dagblad, 14 augustus 2019*.
- Lubienski, Ch. (2006). School Diversification in Second-Best Education Markets. International Evidence and Conflicting Theories of Change. *Educational Policy, 20*(2), 323-344.
- Mbarki, S. (2017). Wilt u mijn mening horen meester? In F. Breemer (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (153-159). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Meij, L. van der (2012). *Evoluutietheorie en islamitisch onderwijs. Over islam, wetenschap en onderwijs*. Den Haag: Paagman.
- Meijer, W. (2008). Religie in het onderwijs. In M. ter Borg, E. Borgman, M. Buitelaar, Y. Kuiper & R. Plum, (red.), *Handboek religie in Nederland. Perspectief – overzicht – debat*. (388-399). Zoetermeer: Meinema.
- Meijers, T. (2013a). *Compendium van het katholiek canoniek recht. Deel I: Inleiding en volk Gods*. Nijmegen: Valkhof Pers.
- Meijers, T. (2013b). *Compendium van het katholiek canoniek recht. Deel II: Verkondiging en sacramenten*. Nijmegen: Valkhof Pers.
- Mendieta, E. & Vanantwerpen, J. (2011). *The power of religion in the public sphere*. New York: Colombia University Press.
- Mentink, D. (1989). *Orde in onderwijsbeleid*. Deventer: Kluwer.
- Mentink, D.(1998). *Het bijzondere van het onderwijsrecht*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mentink, D. (2008). *Tien jaar later. Over pluriformiteit en identiteit, over grondwetgever en wetgever*. Afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Mentink, D. (2012). *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Mentink, D. (2016). *Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de onderwijsvrijheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Mentink, D. (2017). Hoezo vrijheid van onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 2017*(1), 6-9.
- Mentink, D. (2019). Het karakter van de openbare school en bekostiging van godsdienst- en levensbeschouwelijk onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 2019*(2), 42-49.
- Mentink D. & Vermeulen, B. (2004). Rechtsstaat, pluriformiteit, integratie: enkele actuele ontwikkelingen in en voor het onderwijsrecht. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht, 2004*(3), 127-150.
- Mentink, D. & Vermeulen, B. (2007). *Artikel 23 Grondwet. Toelichting op het grondwetsartikel over onderwijs mede aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, internationaal recht en jurisprudentie*. Den Haag: Reed Business.
- Mentink, D. & Vermeulen, B. (2011). *Artikel 23 Grondwet; de basis van het Nederlandse onderwijsrecht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mentink, D., Vermeulen, B. & Zoontjens, P. (2012). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2019 (www.nederlandrechtsstaat.nl).
- Merry, M. (2011). *Toespraak symposium Onderwijsraad*. Geraadpleegd op 27 november 2019 via <https://www.youtube.com/watch?v=78-fVGPVPiY>.
- Miedema, S. (2004). *Eenheid van school, gezin en kerk*. Rede tijdens jaarlijkse themadag van hogeschool de Driestar. Geraadpleegd via <https://www.digibron.nl/search/detail/012dc6ffc2c1f178f6181b96/DigibronSearchHelp2.pdf>.
- Miedema, S. & Ruyter, D. de (1999). Onderwijsvrijheid: een groot pedagogisch goed. *Pedagogisch Tijdschrift, 24*(1), 17-33.
- Miedema, S. & Vroom, H. (red.) (2002). *Alle onderwijs bijzonder. Levensbeschouwelijke waarden in het onderwijs*. Zoetermeer: Meinema.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Kerndoelenboekje basisonderwijs. Overzicht van wat leerlingen in het basisonderwijs minimaal moeten kennen en kunnen*. Zoetermeer: Ministerie van OC&W.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016). *Toelichting op het wettelijk kader rondom aanmeldprocedures in het primair en voortgezet onderwijs*. Brief van Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019a). *Transitie in onderwijstoezicht*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Minister voor Basis-, Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 7 juni 2019. Kamerstukken II 2018-2019, 35200-XIII, nr.7.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019b). *Voortgang VMBO Maastricht en LVO*. Brief van Minister voor Basis-, Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 juni 2019. Kamerstukken II 2018-2019, 30079, nr.107.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019c). *Stand van zaken uitslagbepaling eindexamen bij het Calvin College*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 18 juni 2019. Kamerstukken II 2018-2019, 31289, nr.398.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019d). *Voornemen aanwijzing Stichting VAHON*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 juli 2019. Kamerstukken II 2018-2019, 31293, nr.478.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019e). *Besluit tot indeplaatsstelling gemeenteraad Westland*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 juli 2019. Kamerstukken II 2018-2019, 35000-VIII, nr.233.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019f). *Onderzoek sociale veiligheid op de joods-orthodoxe school Cheider*. Brief van Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 16 september 2019. Kamerstukken II 2018-2019, 29240, nr.107.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2019g). *Besluit bekostiging van het Cornelius Haga Lyceum*. Brief van Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 17 oktober 2019. Kamerstukken II 2019-2020, 29614, nr.140.
- Nederlandse Montessori Vereniging (2016). *Innovatief Montessorionderwijs. Visiedocument*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://montessori.nl>.
- Nieuwenhuis, A. & Zoethout, C. (red.) (2009). *Rechtsstaat en religie. Staatsrechtconferentie 2008*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Nolen, M., Streefkerk, J. & Verbeek, J. (2017). De betekenis van een gezamenlijk aanmeldingsbeleid voor het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel* (89-119). Den Haag: Sdu.
- Noordervliet, N. (2019). Drie verschillende ingangen voor een basisschool – uit angst. *Trouw, 27 juli 2019*.
- Onderwijsraad (1996). *Richtingvrij en richtingbepalend*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Ouders als partners*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Het recht op toelating nogmaals bezien*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010c). *Boeddhisme als richting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012a). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012b). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2012c). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012d). *Aanpassing kerndoelen seksualiteit en seksuele diversiteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013a). *Grenzen aan kleine scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013c). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014a). *Voorkomen draaideurconstructie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b). *Humanisme als richting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014c). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014d). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014e). *Doeltreffender onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Maatwerk binnen wettelijke kaders. Eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016c). *Verfijning vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016d). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017a). *De leerling centraal?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017b). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018a). *Duurzaamheid als richting in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018b). *Inzicht in en verantwoording van onderwijskosten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018c). *Briefadvies wetsvoorstel burgerschapsopdracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018d). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019). *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterbeek, H. Sovago, S. & Van der Klaauw, B. (2018). *Why are schools segregated? Evidence from the secondary-school match in Amsterdam*. Geraadpleegd op 27 november 2019 via <http://oosterbeek.economists.nl/papers/2018/10/08/Why-are-schools-segregated.html>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2014). *When is competition between schools beneficial?* PISA in Focus, nr.42. Geraadpleegd op 2 december 2019 via https://www.oecd-ilibrary.org/education/when-is-competition-between-schools-beneficial_5jz0v4zzbcmv-en.
- Ouariachi, J. (2019). Religieus onderwijs staat de ontwikkeling van kinderen in de weg. *Trouw*, 22 juli 2019.
- Oud, P. (1997). *Staatkundige vormgeving in Nederland. I 1840-1940*. Assen: Van Gorcum.
- Oudshoorn, K. (2017). Een wereld te winnen. In F. Breemer, (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (161-170). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Overes, C. (2000). De vrijheid van onderwijs, medezeggenschap (de rol van het bestuur, ouders en leerlingen) en het rechtspersonenrecht. In T. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (169-192). Utrecht: Lemma.
- Pauselijke Raad voor Rechtvaardigheid en Vrede (2004). *Compendium van de sociale leer van de Kerk*. Brussel: Licap.
- Philipse, H. (2004). *Atheïstisch manifest en De onredelijkheid van religie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Philipsen, S. (2017). *De vrijheid van schoolstichting. Over de reikwijdte van de vrijheid van stichting in het basis- en voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Philipsen, S. (2018). De garantie van voldoende openbaar voortgezet onderwijs: Hoe krimp het duale bestel uithoort. *School en Wet*, 98(4), 10-15.
- Philipsen, S. (2019a). Loyaliteit aan de richting: kledinggeisen en de aanstellingsvrijheid van het bijzonder onderwijs. *School en Wet*, 99(1), 5-9.
- Philipsen, S. (2019b). Naschrift: De uitholling van het duale bestel nader bezien. *School en Wet*, 99(3), 20-23.
- Ploeg, P. van der (1999). Onderwijsvrijheid en overheidszorg opnieuw afgewogen. *Pedagogisch Tijdschrift*, 25(1), 35-49.
- Post, H. (2010). *Gelijkheid als nieuwe religie. Een studie over het spanningsveld tussen godsdienstvrijheid en gelijkheid*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Pot, C. van der & Donner, A. (2001). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Deventer: Tjeenk Willink.
- Redactie binnenland Reformatorisch Dagblad (2019). Inspectie bevraagt Calvinij College na protest korte broek. *Reformatorisch Dagblad*, 6 juni 2019.
- Reformatiesche Oudervereniging (2019). *Brief aan de vaste Kamercommissie OCW van de Tweede Kamer inzake rondetafelgesprek vrijheid van onderwijs*.
- Remie, M. (2019). Schoolstrijd om ouderbijdrage. *NRC Handelsblad*, 18 november 2019.
- Rietveld-van Wingerden, M., Sturm, J. & Miedema, S. (2003). Vrijheid van onderwijs en sociale cohesie in historisch perspectief. *Pedagogiek*, 23(2), 97-108.
- Rijke, N. (2019). *Een voortdurende schoolstrijd. Identiteitsgebonden benoemingsbeleid ten aanzien van personeel op orthodox-protestantse basis- en middelbare scholen in Nederland in relatie tot mensenrechten*. Den Haag: Boom juridisch.
- Rijkema, B. (2015). *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2016). *Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/10/28/rapport-schoolkeuzemotieven-van-ouders-en-leerlingen-in-het-primair-onderwijs>.
- Rooy, P. de (2002). *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Rooy, P. de (2018). *Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Ros, B. & Zunneberg, P. (2017). *Schoolvoorbeelden. 100 jaar onderwijs - diversiteit in 10 portretten*. Ten Brink Uitgevers.
- Rosendaal, J. (2005). *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798. De eerste grondwet van Nederland*. Nijmegen: Uitgeverij Vanitilt.
- Sacks, J. (2003). *The Dignity of Difference. How to avoid the clash of civilizations*. Londen-New York: Continuum.
- Sap, J. (2000). De openbare school is ziek; Abraham Kuyper en de vrijheid van onderwijs. In T. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (79-105). Utrecht: Lemma.
- Schama, S. (1989). *Patriotten en bevrijders. Revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780-1813*. Amsterdam: Agon.
- Schmeets, H. & Bie, R. van der (red.) (2009). *Religie aan het begin van de 21ste eeuw*. Den Haag: CBS.
- Schoonhoven, R. van (2019). De bekostiging van scholen. De verdeling van een schaars publiek recht. *Nederlands Juristenblad*, 2019(30), 2188-2195.
- Schreurs, D. (2017). De samenwerkingschool in het duale onderwijsbestel: de uitzondering die de regel bevestigt. In M. Laemers, (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel* (173-188). Den Haag: Sdu.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2006). *Godsdienstige veranderingen in Nederland. Verschuivingen in de binding met de kerken en de christelijke traditie*. Den Haag; Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Christenen in Nederland. Kerkelijke deelname en christelijke geloofsvrijheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sieben, I. & Van Ginderen, N. (2014). De keuze voor tweetalig onderwijs: de rol van sociale achtergrond. *Mens en Maatschappij*, 89(3), 233-256.
- Slaman, P. e.a. (2018). *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Slump, K. (2017). De opkomst en ondergang van ouderrechten in het onderwijs. *BM, magazine van Oudervereniging Balans*, 12-15.
- Slump, K. (2019a). *Notitie over artikel 23 Grondwet*. Brief aan de leden van de commissie Onderwijs van de Tweede Kamer.
- Slump, K. (2019b). *Leerrecht*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://balansdigitaal.nl/leerrecht-katinka-slump-afb1/>.
- Smeyers, P. & Levering, B. (red.) (2010). *Grondslagen van de wetenschappelijke pedagogiek. Modern en postmodern*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Smit, M. (2019). *In deugd en wijsheid groeien. Drie door zusters geleide meisjessycee 1914-1968*. Nijmegen: Valkhof Pers.
- Snik, G. (1999). Grondslagen van liberale visies op onderwijsvrijheid. *Pedagogisch Tijdschrift*, 24(1), 125-151.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011). *Gemengd leren. Etnische diversiteit en leerprestaties in het basis- en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sperling, J. (2009). *De juridische positie van ouders in het onderwijs*. Preadvies NVOR 2009. Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 11-102.
- Sperling, J. (2010). *Moet jij niet naar school? Een onderzoek naar de juridische aspecten van thuisonderwijs vanuit Nederlands en rechtsvergelijkend perspectief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Stolk, V. (2017). Wederzijds respect. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (131-139). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Streefkerk, J. (2019). Het duale bestel – niet uitgehold, wel ingepolderd. *School en Wet*, 99(3), 17-20.
- Stuij, N. (2017). Iets van vroeger of iets voor altijd. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (213-222). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Swaan, A. de (1996). *Zorg en de Staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Taylor, C. (2007). *A Secular Age*. Cambridge MA-Londen: Harvard University Press.
- Teegelbeckers, H. & Bloemers, R. (2019). Louter 'ons soort mensen' in de klas staat haaks op gelijke kansen. *Financieel Dagblad*, 3 september 2019.
- Thorbecke, J. (1829). *Over het bestuur van het onderwijs*. Zutphen: W.C. Wansleven.
- Thurlings, J. (1998). *Van wie is de school? Het bijzonder onderwijs in een veranderende wereld*. Nijmegen: Valkhof Pers.
- Tielman, R. (2017). Openbaar onderwijs van en voor de samenleving in het verleden. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (181-189). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken. Kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- Toes, R. (2015). *De toets der kritiek. Het reformatorisch voortgezet onderwijs en de onderwijsvernieuwingen (1970-2005)*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Truijens, A. (2019). God heeft op school niets te zoeken. *de Volkskrant*, 15 maart 2019.
- Tudjman, T., Lusse, M., Walraven, G. & Emans, B. (2019). *Rapportage Schoolkeuze aan de Maas*. Den Haag: Hogeschool Inholland.
- Twist, M. van, Van der Steen, M., Kleiboer, M., Scherpenisse, J. en Theisens, H. (2013). *Coping with very weak primary schools: towards smart interventions in Dutch education policy. A Governing Complex Education Systems Case Study*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via https://www.oecd-ilibrary.org/education/coping-with-very-weak-primary-schools-towards-smart-interventions-in-dutch-education-policy_5k3txnpnhd7-en.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2000). *The right to education. Towards education for all throughout life. World education report 2000*. Paris: UNESCO Publishing.
- VBS (2019). *Inbreng VBS voor rondetafelgesprek over artikel 23 Grondwet*. Brief aan de leden van de vaste Kamercommissie Onderwijs, 27 augustus 2019.
- Vereniging Openbaar Onderwijs (2019). *Pleitnota VOO Artikel 23 Grondwet*. Geraadpleegd op 27 november 2019 via <https://voo.nl/nieuws/de-voo-en-artikel-23-van-de-grondwet>.
- Vereniging van vrije scholen (2018) *De staat van het vrijeschoolonderwijs*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via <https://www.vrijescholen.nl/publicaties#ModalCarousel1002>.
- Verhoef, C. (2015). *Inperking vrijheid van onderwijs. De maatschappelijke noodzaak tot herziening van artikel 23 van de grondwet*. Soesterberg: Aspekt.
- Vermeulen, B. (1997). De juridische positie van het confessioneel onderwijs in de gesecculariseerde en multireligieuze samenleving. In C. Hermans & J. van Vugt (red.), *Identiteit door de tijd. Reflectie op het confessionele basisonderwijs in een gesecculariseerde en multiculturele samenleving* (66-104). Den Haag: ABKO.
- Vermeulen, B. (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Elsevier.
- Vermeulen, B. (2000). Vraagstukken rondom de vrijheid van onderwijs. In T. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht* (281-300). Utrecht: Lemma.
- Vermeulen, B. (2001). *Witte en zwarte scholen. Over spreidingsbeleid, onderwijsvrijheid en sociale cohesie*. Den Haag: Elsevier.
- Vermeulen, B. (2007). *Vrijheid, gelijkheid, burgerschap. Over verschillende fundamenten van het Nederlandse minderhedenrecht en -beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*. Den Haag: SDU.
- Vermeulen, B. (2019). De vrijheid van schoolstichting, overheidsbesteding en onderwijsrichting. *Ars Aequi, januari 2019*, 20-25.
- Vermeulen, B. & Aarrass, B. (2009). De reikwijdte van de vrijheid van godsdienst in een pluriforme samenleving. In A. Nieuwenhuis, & C. Zoethout (2009), *Rechtsstaat en religie. Staatsrechtconferentie 2008* (59-87). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vermeulen, B. & Zoontjens, P. (2005). Artikel 23 Grondwet op de tocht? Naar een debat over de betekenis en toekomst van de onderwijsvrijheid. In *Getuigend staatsrecht. Liber amicorum A.K. Koekoek* (431-468). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Verus (2012). *Eigen identiteit christelijke basisscholen alom aanwezig*. Geraadpleegd op 4 december 2019 via <https://www.verus.nl/actueel/nieuws/eigen-identiteit-christelijke-basisscholen-alom-aanwezig>.
- Verus (2016). *De school als community. Ervaringen met waarde(n)vol partnerschap tussen ouders en school*. Woerden: Vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs.
- Verus (2019). *Vijf redenen om trots te zijn op de vrijheid van onderwijs*. Geraadpleegd op 27 november 2019 via <https://www.verus.nl/actueel/nieuws/vijf-redenen-om-trots-te-zijn-op-de-vrijheid-van-onderwijs>.
- Veugelaers, W. (2017). Van deelperspectief naar inclusie. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (191-199). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Veugelaers, W. & Kat, E. de (2005). *Identiteitsontwikkeling in het openbaar onderwijs*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Vijlder, F. de (2010). Onderwijs in de nationale economische, sociale en culturele huishouding. In R. Klarus & F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (13-40). Den Haag: Boom Lemma.
- Vink, A. (2017). Van wie zijn onze scholen nog? In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (79-89). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Vink, A. (2019). Waarom de vrijheid van onderwijs niet heilig is. *De Correspondent*, 18 april 2019.
- Voogd, L. (2019). Iedereen mag leren. Rechten van het kind centraal. *Onze School*, 2019(3), 9-11.
- Vos, P. (2014). Terug naar onderwijs als vrije maatschappelijke praktijk. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (2014), *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (51-60). Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie / Amsterdam: Buijten & Schippersheijn.
- VOS/ABB (2019). *De vrijheid van onderwijs is dood ... leve de vrijheid van onderwijs!* Position paper.
- VOS/ABB & VOO (2019). *Daarom! Openbaar onderwijs verbindt*. Geraadpleegd via <https://www.vosabb.nl/wp-content/uploads/2019/03/Herziene-versie-brochure-Daarom-Openbaar-Onderwijs-Verbindt-april-2019.pdf>.
- Vries, P. de (2014). Ouders en school: het roer moet om! In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (2014). *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (93-102). Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie/Amsterdam: Buijten & Schippersheijn.
- Vrijheid van onderwijs (2017). Website. <https://vrijheidvan-onderwijs.nl/>
- Vuyk, K. (2018). *Oude en nieuwe ongelijkheid. Over het failliet van het verheffingsideaal*. Utrecht: Klement.
- Wallet, B. (2017). Onderwijs, burgerschap en religieuze vorming. Nederlandse joden tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In M. Laemers (red.), *De houdbaarheid van het duale bestel* (199-212). Den Haag: Sdu.
- Walraven, G., Lucassen, P., Onstenk, J. & Peters, J. (2019). *Quick scan toelatingsbeleid funderend onderwijs*. Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen.
- Waslander, S., Hooge, E.H., Imandt, M. & Bisschop, P. (2015). *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*. Utrecht/Amsterdam: Oberon, TIAS en SEO.
- Waslander, S., Pater, C. & Van der Weide, M. (2010). *Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education*. Paris: OECD Publishing.
- Weigand-Timmer, J. & Spijker, G. (2014). *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving*. Amsterdam: Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie/Buijten & Schippersheijn.
- Werforst, H. van de (red.) (2015). *Een kloof van alle tijden. Verschillen tussen lager en hoger opgeleiden in werk, cultuur en politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Westers, J. (2014). Alle onderwijs bijzonder. In J. Weigand-Timmer & G. Spijker (2014), *De school van de burger. Onderwijsvrijheid in een participatiesamenleving* (117-127). Amsterdam: Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie/Buizen & Schippersheijn.
- Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (2012). *Het begrip 'richting' en artikel 5 van de Leerplichtwet 1969*. Geraadpleegd op 2 december 2019 via https://www.eerstekamer.nl/overig/20131112/het_begrip_rioting_en_artikel_5/meta.
- Wetenschappelijk Instituut CDA (2012). *Geloof in de samenleving. Christendemocratische reflecties op religie en levensbeschouwing in het publieke domein*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA/Centre for European Studies.
- Wieringen, F. van (2010). Organisatie van het Onderwijsbestel. In R. Klarus & F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (41-60). Den Haag: Boom Lemma.
- Wijnen, L. (2017). Ik ben welkom. In F. Breemer e.a. (red.), *De staat van het openbaar onderwijs* (225-232). VOS/ABB, Vereniging Openbaar Onderwijs en CBOO.
- Witteveen, W. (2014). *De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht*. Amsterdam: Boom.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Geloven in het publieke domein. verkenningen van een dubbele transformatie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Woldring, H. (1999). Vrijheid van onderwijs en maatschappelijke cohesie. *Pedagogisch Tijdschrift*, 24(1), 51-66.
- Wolff, A. de (2000). *Typisch Christelijk? Een onderzoek naar de identiteit van een christelijke school en haar omgeving*. Kampen: Uitgeverij Kok.
- Wolff, A. de (2002). *Identiteit in uitvoering. De christelijke school in discussie*. Zoetermeer: Meinema.
- Zee, Th. van der (2019). In deze tijd zorgt bijzonder onderwijs voor tegenspraak. *NRC Handelsblad*, 29 juli 2019.
- Zijlstra, S.E. (1989). *Vrijheid van richting in het onderwijsrecht*. Kluwer Onderwijs Uitgaven.
- Zonderop, Y. (2018). *Ongelofelijk. Over de verrassende comeback van religie*. Amsterdam: Prometheus.
- Zoontjens, P. (2003). *Het beweeglijke recht op onderwijs*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Zoontjens, P. (2010). Regelgeving en principes. In R. Klarus & F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (61-83). Den Haag: Boom Lemma.
- Zoontjens, P. (2019a). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Zoontjens, P. (2019b). *De weg naar burgerschap*. Rede ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Onderwijsrecht aan de Universiteit van Tilburg, 17 mei 2019.
- Zoontjens, P. (2019c). *Korte notitie over de toekomst van artikel 23 Grondwet*. Notitie ten behoeve van hoorzitting Tweede Kamer 4 september 2019.
- Zouridis, S. (2019). *De institutionele crisis van de rechtsstaat. Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur*. Den Haag: Boom.

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende disciplinaire aspecten (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen.

Nr. 20190247/1173, december 2019
Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2019

Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00

Ontwerp

thonik

Fotografie

Edwin Walvisch

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00