

Tijd voor ontzuiling van artikel 23

In het rapport 'Grenzen stellen, ruimte laten' poogt de Onderwijsraad in het licht van de democratische rechtsstaat de grenzen én de reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet scherper dan nu te formuleren. De Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) is tevreden over een aantal keuzes, waaronder het primaat van de democratische rechtsstaat en de helder geformuleerde rechten van leerlingen. De belangrijkste discussie, die over artikel 23 zelf en specifiek de vrijheid van richting, komt echter niet aan bod. Dat is een gemiste kans.

De samenleving is ontzuild, maar de vrijheid van richting staat in het advies niet ter discussie. Het advies noemt artikel 23 een 'levend concept', maar kennelijk niet op dit punt. Het bevreemdt de VOO dat de Onderwijsraad zichzelf typeert als de hoeder van het grondwetsartikel, maar tegelijkertijd miskent dat ook een grondwet in de tijd hoort mee te bewegen met grote maatschappelijke veranderingen. Ook dat is immers een kenmerk van een democratische rechtsstaat.

Het aandeel scholen op religieuze grondslag volgt de ontwikkelingen in de samenleving niet, of op zijn best met grote vertraging. Tussen 1990 en 2018 daalde het aantal mensen dat zich in Nederland identificeerde als rooms-katholiek of protestant van 58% naar 38%. In de leeftijdsgroep 15 tot 25 jaar rekt nog geen 23% zich tot een van die beide religies¹. Het aantal leerlingen dat protestants of katholiek onderwijs volgde daalde in die periode slechts van 62% naar bijna 56%². Niet vreemd dat er steeds meer aanwijzingen zijn dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking vindt dat op religie gebaseerd onderwijs moet verdwijnen³. In 1917 beoogden onze grondwetgevers de richting van scholen te laten aansluiten bij de wensen van ouders, om zo een afspiegeling te zijn van de samenleving. In die tijd stemde ruim de helft van Nederland op een christelijke partij; dit jaar was dat nog 15%. Anno 2021 zou de keuze van ouders een heel ander scholenlandschap opleveren dan de nu historisch gegroeide situatie. De Onderwijsraad signaleert dat een groot deel van de scholen op religieuze grondslag de afgelopen decennia van karakter is veranderd en veralgemeniseert. Het signaleren van die erosie maakt het des te opmerkelijker dat de belangrijkste discussie, die over artikel 23 zelf en specifiek de vrijheid van richting, ontbreekt. De VOO vindt dat een gemiste kans. Het hoeft geen betoog dat de VOO af wil van die vrijheid van richting; deze is immers gebaseerd op inmiddels achterhaalde uitgangspunten. Dat geldt overigens nadrukkelijk niet voor de vrijheid van inrichting: er moet volop ruimte blijven voor pedagogische keuzes en verschillen. De VOO vindt dat het tijd is voor een maatschappelijke discussie over artikel 23 en dan met name de vrijheid van richting daarbinnen. Het onlangs ingediende voorstel tot aanpassing van dat artikel draagt bij aan die discussie en is een stap in de goede richting, maar wat de VOO betreft niet voldoende. Wijzigingen van de Grondwet zijn echter niet eenvoudig en in Nederland een kwestie van zeer lange adem. En dus zijn er voor de korte termijn ook stappen nodig binnen de grondwettelijke beperkingen. Zolang er scholen op religieuze grondslag zijn zou toch tenminste periodiek getoetst moeten worden of die nog aansluiten bij de wensen van ouders, bijvoorbeeld via een ouderraadpleging over de grondslag van de school. Dat zou wat de VOO betreft al een belangrijke stap zijn richting artikel 23 als 'levend concept'.

¹ CBS, Religie in Nederland, 2020 en CBS-Statline, Kerkelijke gezindte en kerkbezoek; vanaf 1849; 18 jaar of ouder.

² CBS Statline, Onderwijsinstellingen; levensbeschouwelijke grondslag.

³ Het Opiniepanel van EenVandaag peilde op 24 april 2019 dat 64% vindt dat ouders het zelf moeten bekostigen als zij per se willen dat hun kind religieus onderwijs krijgt. Een even grote groep (63%) vindt het een slechte zaak dat de overheid religieus onderwijs financiert. Onderzoeksbureau Peil.nl concludeerde op 15 september 2019 dat 59% vindt dat alle scholen op religieuze grondslag eigenlijk verboden moeten worden.

In lijn met de Grondwet vindt de Onderwijsraad dat openbaar onderwijs overal binnen redelijke afstand beschikbaar moet zijn, 'alomtegenwoordig'. 'Dit veronderstelt dat er overal in het land toegang tot openbaar primair en voortgezet onderwijs is en blijft', aldus het advies. Maar wat is eigenlijk de consequentie van dit standpunt? De praktijk is namelijk anders. Toegankelijk openbaar onderwijs ontbreekt in bepaalde regio's, bijvoorbeeld bij het voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen en Noord- en Midden-Limburg en het speciaal onderwijs in het zuiden van het land. Dan geldt een acceptatieplicht voor de niet-openbare scholen, maar dat lost het fundamentele probleem niet op. Zeker in een tijd van ontzuiling is dat onwenselijk en onacceptabel. De laatste school in een regio moet openbaar zijn. Of zoals Paul Zoontjes schreef in zijn standaardwerk over Onderwijsrecht: "Bijzonder onderwijs mag er weliswaar zijn, maar openbaar onderwijs móet er zijn".

Scholen op religieuze grondslag dragen volgens de Onderwijsraad in zeer beperkte mate bij aan sociaal-economische of etnische segregatie⁴. De Inspectie voor het Onderwijs wees er eerder op dat in vrijwel alle steden 'klein religieuze' scholen (o.a. Islamitische, Hindoestaanse of Joodse scholen) een relatief grote bijdrage leveren aan etnische segregatie⁵. Protestants-christelijke en rooms-katholieke scholen dragen volgens de cijfers niet bij aan segregatie, maar versterken wel een andere scheidslijn tussen leerlingen, op basis van religie. Dat valt buiten de gehanteerde definities van segregatie, maar betekent wel degelijk dat kinderen met verschillende (religieuze) achtergronden elkaar minder vaak tegenkomen. Ze krijgen niet de kans elkaar te leren kennen en te leren om te gaan met hun onderlinge verschillen. Daar mist het onderwijs kansen om de burgerschapsopdracht uit te voeren, om leerlingen voor te bereiden op het functioneren in een pluriforme samenleving. De VOO kiest radicaal voor 'samen leven, samen leren', voor een onderwijssysteem waarin kinderen van ouders van alle gezindten met elkaar naar school gaan en met en van elkaar leren over uiteenlopende religies en levensovertuigingen. De echte ontmoeting met kinderen met een andere achtergrond, op welk gebied dan ook, is van belang voor elk kind.

Met het oog op die burgerschapsopdracht is het goed dat de Onderwijsraad de democratische rechtsstaat als vertrekpunt kiest en centraal stelt in de verplichte kern die op alle scholen aan bod moet komen. De eigen visie voegt de school daaraan toe, 'en niet andersom', aldus het advies. In de illustratie daarbij zien we rond de gemeenschappelijke kern de cirkel van de vrije ruimte, waarvan de democratische rechtsstaat de buitengrens bepaalt. Ook in de vrije ruimte mag een school daar niet tegenin gaan. In theorie klinkt dat natuurlijk mooi, maar het is de vraag hoe dat er in de praktijk uitziet. Is het onderscheid eigenlijk wel te maken? Is de grens tussen die beide cirkels voor leerlingen wel zichtbaar? In een interview sprak voorzitter Hooge van de Onderwijsraad over een 'stevige kern'⁶, maar het valt op dat de binnenste cirkel in het model vrij klein is. De ruimte eromheen is beduidend groter. Wie vanuit de kern rondkijkt ziet aan alle kanten de visie van de school. Waar is het uitzicht op de wereld daarbuiten? Het advies geeft een concrete aanzet voor het beschrijven van voor het onderwijs relevante kenmerken van die democratische rechtsstaat. Terecht pleit het advies voor het preciezer aangeven waar scholen aandacht aan moeten besteden in de kerndoelen, eindtermen, examenprogramma's, de samenstelling van profielen en generieke kwalificatie-eisen. Dat zijn noodzakelijke vervolgstappen die meer houvast kunnen bieden. De recente berichtgeving over zelfcensuur van educatieve uitgevers maakt duidelijk hoe ingewikkeld dit is⁷. Zelfs met duidelijke kerndoelen en eindtermen kan de uitwerking daarvan in lesmateriaal nog tot een beperkte blik op de werkelijkheid leiden. Daar ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor scholen die lesmateriaal selecteren en uitgevers die het produceren.

⁴ In de onderzoeken waar de Onderwijsraad naar verwijst is sprake van segregatie als een school veel leerlingen met een bepaalde sociaal economische of etnische achtergrond heeft. Segregatie naar religie valt buiten deze definitie.

⁵ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag. Staat van Onderwijs 2017.

⁶ Trouw, 5 oktober 2021.

⁷ NRC Handelsblad, 9 oktober 2021.

De VOO vindt het van groot belang dat leerlingen op school in samenspel met andere leerlingen en leerkrachten, hun éigen levensovertuigingen en mens- en maatschappijbeeld kunnen ontwikkelen. Uiteindelijk gaat het om de rechten van individuele leerlingen. De Onderwijsraad benadrukt dat terecht: ‘vooral de rechten en vrijheden van het kind stellen grenzen aan het handelen van de school en de vrijheid van ouders. Denk aan de godsdienstvrijheid van het kind en de vrijheid van een kind om een eigen mening te vormen.’ Het door de overheid gefinancierde onderwijs moet die kinderrechten serieus nemen en zich daar actief voor inzetten. Dat betekent dat er voor elke leerling ruimte moet zijn de door de school ‘voorgehouden’ overtuiging niet te volgen. Het wordt echter problematisch als in het advies van de Onderwijsraad daarop volgt dat de school leerlingen ruimte moet laten om *buiten* school niet naar de overtuiging te leven. Is *binnen* scholen op religieuze grondslag de godsdienstvrijheid van kinderen overdag opgeschort? Of wat betekent het concreet voor een homoseksuele leerling *binnen* de muren van een reformatorische school? Hier probeert de Onderwijsraad kool en geit te sparen. De voorbeelden zijn simpelweg niet in lijn met de eigen redenering. Wat is de ruimte van een leerling om de eigen identiteit te volgen wanneer er verplichtende voorschriften zijn over kleding of over de omgang met jongens of meisjes? Bovendien is er nog geen einde gekomen aan de omstreden identiteitsverklaringen, die veel verder gaan dan het opleggen van gedragsregels binnen de school. De Tweede Kamer heeft zich onlangs in een motie uitgesproken voor een verbod op dergelijke verklaringen. Het blijft echter de vraag of en wanneer dat verbod er ook echt komt. Een verbod zou in de praktijk neerkomen op een plicht om leerlingen te accepteren die de identiteit niet onderschrijven. Opmerkelijk genoeg toonde zelfs het Nederlands Dagblad zich op dit punt niet bevreesd: ‘Een school die alleen gelovige docenten benoemt, zal niet zo snel van kleur verschieten als leerlingen met andere overtuigingen worden toegelaten. Seculiere jongeren komen echt niet massaal naar een reformatorische school.’⁸ De essentiële vraag is welke ruimte die leerlingen vervolgens krijgen om zichzelf te zijn. En omgekeerd geldt natuurlijk dat gelovige leerlingen zich veilig en erkend moeten weten in het openbaar onderwijs. In het openbaar onderwijs moet ieder kind welkom zijn en een volwaardige plek hebben. Terecht merkt de Onderwijsraad op dat ook daar ‘indoctrinatie vanuit een politieke ideologie of seculiere mens- en maatschappijvisie’, intimidatie en groepsdruk uit den boze is. Onderwijs verdraagt zich niet met het opleggen van opvattingen. Daarbij past dat aan leerlingen niet één bepaalde overtuiging wordt ‘voorgehouden’. En groepsdruk ontstaat gemakkelijk in cultureel-religieus homogene scholen. In de rolverdeling tussen ouders en school is het prima als ouders hun overtuiging aan hun kind willen overdragen, het onderwijs zou juist een breder palet aan waarden en opvattingen moeten voorhouden. Ter voorbereiding op een samenleving waar je al die verschillende perspectieven zult gaan tegenkomen.

De belangrijkste vraag is misschien wel hoe we ervoor zorgen dat al deze mooie uitgangspunten in praktijk gebracht worden. Ingrijpen bij misstanden is daarvoor niet voldoende, dan is het kwaad al geschied, zoals bij de gedwongen coming-out van leerlingen op scholengemeenschap Gomarus. De Onderwijsraad stelt voor om in het schoolplan verantwoording af te leggen over ‘mechanismen bij fricties’. Het schooljaarverslag zou een logischer plek voor verantwoording zijn, maar ook dat is onvoldoende. Niet alleen achteraf, maar juist aan de voorkant moet er duidelijkheid zijn over die mechanismen. Scholen moeten, zoals de raad ook zegt, hun pedagogische verantwoordelijkheid nemen in de begeleiding van leerlingen die worstelen met spanningen tussen bijvoorbeeld geloof en hun eigen persoonlijkheid. Daarbij hoort de leerling centraal te staan, niet de overtuiging van de school. En bovenal moet het schoolklimaat veiligheid bieden. Juist op dat punt maakt de Onderwijsraad een terugtrekkende beweging door zich uit te spreken tegen de wettelijke zorgplicht voor de schoolcultuur voor het bevoegd gezag. De raad noemt het ‘een uiterst open en onbepaalde norm, vooral doordat ‘schoolcultuur’ een weinig tastbaar iets is’. Het zou aan scholen zelf zijn om er aan te werken en er zouden daarvoor intern genoeg instrumenten zijn, zoals de medezeggenschap.

⁸ Nederlands Dagblad, commentaar, 7 oktober 2021.

De VOO prijst deze waardering voor de medezeggenschap, maar welke instrumenten heeft de MR dan precies als het onderwerp zo 'weinig tastbaar' is? Je kunt moeilijk volhouden dat het schoolklimaat heel belangrijk is en daarna niemand belasten met de zorg daarvoor. Het lijkt dan logischer en verstandiger de zorgplicht te laten bestaan en te zoeken naar meer tastbaarheid, parallel aan de nadere uitwerking van de burgerschapsopdracht. Hoe beter de waarborgen aan de voorkant zijn, hoe minder vaak handhaving achteraf nodig zal zijn.

Het advies van de Onderwijsraad schept zeker enige duidelijkheid, vooral in de keuze voor de democratische rechtsstaat en de rechten van leerlingen. Volgens sommige reacties eindigt daarmee de discussie over artikel 23. Wat de VOO betreft is die evenwel pas net begonnen. Alle argumenten van de Onderwijsraad over gelijke kansen, gelijke behandeling, de onwenselijkheid van indoctrinatie en een veilig schoolklimaat maken dat ook duidelijk. Na de ontzuiling van de samenleving is wat de VOO betreft artikel 23 aan de beurt.

Meer informatie

Voor vragen kunt u contact opnemen via voo@voo.nl of 036 533 15 00

Contact met **Marco Frijlink**, voorzitter VOO of **Eddy Habben Jansen**, beleidsadviseur VOO kan via m.frijlink@voo.nl of e.habbenjansen@voo.nl