

De nieuwe schoolstrijd

Vorige maand om een uurtje of acht rinkelde de deurbel. Met een paar euro's in de hand opende ik de voordeur. Rond deze tijd van het jaar is het immers een komen en gaan van mensen met een collecte voor goede doelen van allerlei aard. Het was echter geen collectebus doch een Petitie, of ik die even wou tekenen. Nu ben ik van het ras mensen die graag weten waar ze hun handtekening voor zetten. Ik vroeg de man binnen om mij een en ander duidelijk te maken. Het ging over de oprichting van een nieuwe school. Er is alleen bijzonder onderwijs bij ons in de gemeente en dat vonden ze een beetje te weinig van het goede. Met Artikel 23 in de hand eisen de verenigde ouders de oprichting van een openbare school. Zij willen de vrijheid om te kunnen kiezen voor openbaar onderwijs en aangezien dat in de gemeente niet voorhanden is, hadden ze besloten om met een petitie in de hand alle gezinnen te bezoeken en te vragen om steun voor de 'vrijheid van onderwijs'. Zo eindigde, nogal teatraal, zijn betoog.

Vorige week is de petitie, ondertekend door een paar duizend mensen, overhandigd aan onze burger-vader, die voor de gelegenheid zich getooid had met de ambtsketting. Geflankeerd door de wethouder van onderwijs, beloofde hij het probleem van het openbaar onderwijs op de volgende raadsvergadering te agenderen. Maar ten afscheid stipte hij nog fijntjes aan, dat het doel van de grondwettelijke 'vrijheid van onderwijs' niet zozeer is dat onderwijsvragers voldoende keuzevrijheid krijgen, maar veeleer dat onderwijsaanbieders de vrijheid krijgen eigen scholen te stichten. Opgetrokken wenkbrauwen staarden hem aan, maar op de belofte dat hij zijn best ging doen, droop de kleine delegatie af.

Lid 1: Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.

Lid 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 wet te regelen.

Lid 3: Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij wet geregeld.

Lid 4: In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens de bij de wet te stellen regels, kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.

Lid 5: De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

Lid 6: Deze eisen worden voor het algemeen vormend onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigde bijzondere onderwijs en openbare 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 van onderwijzers geëerbiedigd.

Lid 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.

Lid 8: De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

Wie heeft gelijk? Gaat het slechts over de bekostiging van bijzondere scholen, of kunnen ouders op basis van de Grondwet ook aanspraak maken op onderwijs dat hun het beste past? Nu ik mijn handtekening onder die petitie heb gezet, wil ik het weten ook. Daartoe moeten we terug naar de tekst en de ontstaansgeschiedenis van artikel 23. De tekst, die in bovenstaand kadertje is weergegeven, leert ons slechts twee dingen.

De burgemeester heeft gelijk. Artikel 23 van de Grondwet gaat vooral over de vrijheid tot het aanbieden van bijzonder onderwijs. Het maatschappelijk middenveld mag bijzondere scholen stichten en daar eigen onderwijs geven, bekostigd door de overheid. Men is vrij in de keuze van de leermiddelen en in de keuze van de onderwijzers die het onderwijs verzorgen.

Maar onze actievoerder hebben eveneens gelijk, althans als ze bedoelen dat de gemeente verplicht is voldoende openbaar onderwijs aan te bieden. In de leden 3 en 4 wordt geëist dat dit onderwijs *algemeen vormend* moet zijn en dat men daarbij *ieders godsdienst of levensovertuiging moet eerbiedigen*. In principe mogen ouders dus niet gedwongen worden hun toevlucht te zoeken tot een bijzondere school. Aan de ouders moet in principe de mogelijkheid worden geboden hun kinderen naar een openbare school te sturen. Dat is evenwel een tamelijk lege huls. Wat mogen ouders precies van het openbaar onderwijs verwachten? Daarover geeft artikel 23 geen nader uitsluitsel. Misschien worden we wijzer als we naar de ontstaansgeschiedenis van artikel 23 kijken.

Daarbij moeten we echter bedenken dat artikel 23 van de Grondwet in 1917 opgesteld en sindsdien niet meer gewijzigd is. Het wijzigen of aanpassen van de grondwet is namelijk geen sinecure. De grondwet kan niet aan-

gepast worden met een simpele meerderheid in Tweede en Eerste Kamer. Aangezien de grondwet onze vrijheden en rechten regelt en de plichten van de overheid, heeft de toenmalige wetgever (koning Willem I) willen voorkomen dat een overheid in een vlaag van verstandsverbijstering of onder druk van een grote economische crisis op een achternamiddag de grondwet zou kunnen aanpassen. Anders dan bij een gewone wet dient er voor een grondwetswijziging een tweederde meerderheid te zijn in Tweede en Eerste Kamer (de verzamelde kamers). Daarna moet de regering ontbonden worden, verkiezingen uitgeschreven en een nieuwe regering zal wederom een tweederde meerderheid moeten hebben in Tweede en Eerste kamer, alvorens de grondwet gewijzigd is. Het volk krijgt dus door het uitschrijven van nieuwe verkiezingen de mogelijkheid zich uit te spreken over de wijziging. Maar nu naar de ontstaansgeschiedenis van artikel 23.

Vóór 1917 (de grootste grondwetswijziging in de Nederlandse geschiedenis) stond er in de grondwet: 'Het *openbaar* onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering'. Sinds 1917 staat er dat *het onderwijs* een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering is. Door het weglaten van het woordje 'openbaar' was de schoolstrijd, die de gemoederen van de bevolking zoveel jaren in beweging had gebracht, eindelijk beslecht. Hiermee werd de achterstelling van het bijzonder ten opzichte van het openbaar onderwijs opgeheven. Dat was niet zonder slag of stoot gegaan.

De schoolwet van 1806 (de eerste lageronderwijswet van Van den Ende) bepaalde dat het openbaar onderwijs dienstbaar moest zijn aan de opvoeding 'in alle maatschappelijke en christelijke deugden'. In theorie konden ook bijzondere scholen gesticht worden, maar daarvoor was de toestemming van de overheid nodig en die werd zelden gegeven. In de regeerperiode van koning Willem I is geen enkele toestemming gegeven tot het oprichten van een bijzondere school. Het motief was dat er één soort school moest zijn, een school 'die verenigt in plaats van verdeelt'. In de praktijk was er dus alleen de openbare school en die moest onderwijs aan alle gezindten verzorgen. Dat was niet naar de zin van de voorstanders van het bijzonder onderwijs, zodat er in de 19^e eeuw een lange schoolstrijd ontstond.

Met de grondwetswijziging van 1848 werd de onderwijsvrijheid formeel tot stand gebracht met de tekst 'het geven van onderwijs is vrij'. Dit was evenwel een dode letter om de eenvoudige reden dat onderwijs geld kost. De bekostiging van het *openbaar* onderwijs was netjes geregeld in de grondwet, terwijl het *bijzonder* onderwijs niet door de overheid bekostigd werd. Ook de nieuwe onderwijswet van 1878 bracht geen soelaas voor de oprichting van bijzondere scholen. Nog steeds werd het beginsel gehuldigd dat de gelden uit de openbare kassen niet mochten worden verstrekt aan diegenen die gebruik wensten te maken van hun grondwettelijke vrijheid om bijzonder onderwijs op te richten. Pas in 1889 bracht de wet Mackay een principiële verbetering: het bijzonder onderwijs kreeg onder meer een subsidie van 260 gulden per onderwijzer.

Uiteindelijk, na vele jaren soebatten, werd in 1917 het bijzonder onderwijs qua bekostiging gelijkgeschakeld met het openbaar onderwijs en kon de strijdbijl (voor een tijdje) begraven worden.

Wat leert deze geschiedenis? Tot 1917 was openbaar onderwijs de norm en bijzonder onderwijs een uitzondering. Men hoefde het karakter van het openbaar onderwijs niet nader te specificeren, want dat was algemeen bekend. Het was het onderwijs van de stemgerechtigde burgers: Nederlands-hervormd van oorsprong, en in elk geval doordezemd van de burgerlijke en christelijke waarden.

Maar sinds 1917 is het aantal bijzondere scholen enorm toegenomen, zowel de scholen op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag als het neutraal bijzonder onderwijs (scholen voor de hogere standen, didactische vernieuwingsscholen, scholen voor beroepsonderwijs die op initiatief van beroepsgroepen werden opgericht). Het openbaar onderwijs is ten gevolge daarvan een vergaarbak geworden voor a) voorstanders van seculier, niet-confessioneel onderwijs; b) de lagere sociaal-economische klassen; c) confessionele minderheden, zoals moslims; en d) voorstanders van gemengd, pluralistisch, multicultureel onderwijs. Tegenwoordig geniet slechts één op de drie basisschoolleerlingen openbaar onderwijs, terwijl de zeggenschap over de inrichting van het openbaar onderwijs uiteindelijk nog steeds bij de gemeenten berust, dus bij de volksvertegenwoordigers van wie twee op de drie zelf voor bijzonder onderwijs kiezen. Eigenlijk is dat een scheve situatie, die door de wetgever in 1917 niet voorzien was.

Op het eerste gezicht is die petitie, die aan ons gemeentebestuur is aangeboden, een poging van seculiere ouders om het juk van de confessionele scholen af te werpen. Een soort *omgekeerde schoolstrijd* dus: de niet-confessionelen willen een openbare school om zich te emanciperen ten opzichte van de dominante, christelijke meerderheid in onze gemeente. Misschien worden ze ook gesteund door moslim-ouders die verwachten dat hun kinderen op een openbare school beter aan hun trekken komen dan in een protestants-christelijke of rooms-katholieke school.

Maar wat schieten de actievoerders ermee op, dat ze het confessionele juk afwerpen en zich onder het juk van een nieuw schoolgezag schikken (het gemeentebestuur of een stichting voor openbaar onderwijs)? Het basis- en voortgezet onderwijs (zowel het openbare als het bijzondere) wordt steeds meer gereguleerd

door de rijks- en gemeentelijke overheden. Zij bevorderen de doelmatigheid (passend onderwijs, schaalvergroting) en zij zien toe op de kwaliteit (opbrengstgerichtheid, achterstandenbeleid), op de menging van autochtonen en allochtonen (désegregatie), op de ontwikkeling van maatschappelijke deugden (burgerschapsvorming). De rijksoverheid reguleert de stichting van nieuwe scholen. De gemeenten coördineren het onderwijsbeleid via hun Educatieve Agenda en ze vormen de spil in het schoolhuisvestingsbeleid. Dus nogmaals: waarom denken de actievoerders beter af te zijn door het stichten van openbaar onderwijs, dat direct of indirect onder het gemeentebestuur ressorteert?

Ik denk dat de actievoerders in onze gemeente de exponent zijn van een *nieuwe schoolstrijd*. Als zij het over de vrijheid van onderwijs hebben, bedoelen ze niet alleen dat ze *openbaar* onderwijs willen. De vrijheid van onderwijs die zij voor ogen hebben, gaat veeleer over *het eigenaarschap van de school*. De inzet van de oude schoolstrijd was dat elke zuil van de verzuilde samenleving soevereiniteit in eigen kring op-eiste. Maar de nieuwe schoolstrijd gaat over iets anders: de ouders eisen dat ze als mede-eigenaar van de school erkend worden. Zij verdedigen het zelfde uitgangspunt als de schoolstrijders in de 19e eeuw: dat zij als ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding van hun kinderen en dat zij, en niemand anders, heeft uit te maken hoe hun kinderen op school worden opgevoed. Zij willen een school waarin ze niet zijn overgeleverd aan de grillen van politici of aan de abstracte beleidsopvattingen van beroepsbestuurders en van de centrale medezeggenschapsraad, maar waarin zij zelf kunnen meebeslissen over de pedagogische vormgeving van hun school en over de normen en waarden vanwaaruit hun kinderen worden opgevoed.

Maar gezien de heterogene cliëntèle, zal dat voor de actievoerders een hele opgave worden. Want in hun nieuwe schoolstrijd gaat het om het behoud van een openbare school 'die verenigt in plaats van verdeelt', waarin niet alleen 'ieders godsdienst en levensovertuiging' gerespecteerd wordt maar waarin ieder kind tot z'n recht komt en serieus genomen wordt (óók in z'n godsdienst of levensovertuiging). Bij de zeggenschap van de ouders gaat het niet om de belangen van de helft plus één, maar ook om de belangen van kinderen die op deze school in de minderheid zijn. Zodat kinderen worden opgevoed tot mondige leden van een pluralistische samenleving.

© J. Jeronimoon
weblog onderwijs 1-12-2009
<http://www.onderwijsethiek.nl>