

Draagt onderwijsvrijheid bij aan segregatie?

Over de wenselijkheid van de onderwijsvrijheid

Door Anneke de Wolff

De vrijheid van onderwijs is regelmatig in het nieuws, maar vaak in negatieve zin. Deze vrijheid geeft scholen met een religieuze grondslag namelijk de ruimte voor praktijken die een niet-religieuze meerderheid liever niet ziet gebeuren. Voorbeelden zijn het stellen van specifieke eisen aan te benoemen leraren (bijv. geen homoseksuele leraren) en het voeren van een toelatingsbeleid (bijv. alleen leerlingen van bewust gelovige ouders). Ook speelt een rol dat het denken over onderwijs(wetgeving) sterk wordt beïnvloed door de filosofie van de markt. Een school wordt gezien als een economisch instituut dat efficiënt en effectief moet functioneren, in plaats van als een gemeenschap gebaseerd op levensbeschouwelijke waarden.

Onder een dergelijk gesternte is het niet eenvoudig om een open en eerlijk debat te voeren over de vrijheid van onderwijs. Zowel bij voor- als tegenstanders bestaan bepaalde beelden en vooronderstellingen, die vaak maar deels sporen met de empirische werkelijkheid. Met als gevolg dat men elkaar niet goed verstaat, laat staan overtuigt. Dit artikel beoogt dit te verhelpen door te verhelderen wat destijds de belangrijkste redenen waren voor de onderwijsvrijheid, en wat steeds terugkerende argumenten zijn van voor- en tegenstanders van die vrijheid. Aan het slot richt ik de blik vooruit: hoe zou de onderwijsvrijheid er met het oog op de toekomst uit kunnen zien?

De vrijheid van onderwijs¹

De vrijheid van onderwijs houdt kortweg in dat burgers het grondrecht hebben om eigen scholen te stichten of te kiezen. Binnen de eigen school kan men onderwijs geven of volgen waarin de eigen religieuze/levensbeschouwelijke visie op mens en samenleving tot uitdrukking komt.

De vrijheid van onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.² Het artikel maakt een onderscheid tussen openbaar onderwijs dat van de overheid uitgaat en bijzonder onderwijs dat uitgaat van privaat initiatief. Het regelt onder meer de financiële gelijkstelling tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs. Verder stelt het dat scholen die worden bekostigd door de overheid dienen te voldoen aan “de eisen van deugdelijkheid”. Deze deugdelijkheidseisen “worden

¹ Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.

² Ik bespreek hier slechts enkele zaken, meer informatie is bijvoorbeeld te vinden op www.denederlandsegrondwet.nl

bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.”

Artikel 23 kent aan het openbaar onderwijs drie belangrijke kenmerken toe. Ten eerste de alomtegenwoordigheid. In alle gemeenten moet een voldoende aanbod zijn van “openbaar algemeen vormend lager onderwijs”, zodat ouders (van basisschoolkinderen) nooit verplicht zijn om hun kind naar een bijzondere school te sturen, want dat is in strijd zijn met scheiding tussen kerk en staat. Ten tweede dient openbaar onderwijs ieders godsdienst of levensovertuiging te eerbiedigen, wat inhoudt dat op openbare scholen geen leerstellig onderwijs mag worden gegeven. Dit zou in strijd zijn met de scheiding tussen kerk en staat. Ten derde valt openbaar onderwijs onder een publiekrechtelijke regeling en onder controle van de overheid.

Het bijzonder onderwijs onderscheidt zich op deze drie punten van het openbaar onderwijs. Bij de eerste twee is dat duidelijk. Over het derde kenmerk: voor bijzonder onderwijs geldt de privaatrechtelijke bestuursvorm en bovendien de ‘vrijheid voor inrichting’ van het onderwijs. Het artikel noemt in dit verband twee zaken, de keuze van leermiddelen en het benoemingsbeleid van leraren.

Artikel 23 beschrijft openbaar en bijzonder onderwijs dus als twee elkaar uitsluitende vormen. Later is hierin verandering gekomen, namelijk met de komst van de samenwerkingschool (een school waar zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven). Ook zijn er tegenwoordig tal van openbare scholen met een privaatrechtelijke bestuursvorm.

Argumenten pro

Wat zijn door de tijd heen belangrijke argumenten geweest pro en contra de onderwijsvrijheid?³ In de eerste plaats werd een beroep gedaan op de scheiding van kerk en staat en de vrijheid van godsdienst. Vooral rooms-katholieken gebruikten dit argument. De staat dient zich neutraal, in de zin van onpartijdig, op te stellen ten opzichte van godsdienst en levensbeschouwing. Omdat onderwijs per definitie niet neutraal is maar altijd waardegeladen, past de overheid ten aanzien van onderwijs slechts een voorwaardenscheppende taak. De kerk diende zorg te dragen voor de inhoudelijke kant van het onderwijs en vooral voor de morele en godsdienstige vorming.

Van protestantse zijde werd vaak gewezen op het belang dat onderwijs aansluit op de opvoeding en de geloofsovertuiging van de ouders. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding en het onderwijs aan hun kinderen. Wanneer ouders verplicht zijn hun kinderen naar school te sturen, hebben zij het recht op scholen die aansluiten op de eigen geloofsovertuiging.

In beide redeneringen had men overigens niet alleen het belang van het eigen kind of de eigen groep op het oog. Vorming in de christelijke deugden kwam, zo vond men, ook de samenleving als geheel ten goede.

Argumenten contra: segregatie

³ Rietveld - van Wingerden, M, J. C. Sturm en S. Miedema (2003). Vrijheid van onderwijs en sociale cohesie in historisch perspectief. *Pedagogiek*, 23, 2, p 97-108.

Argumenten tegen de onderwijsvrijheid zijn er eveneens sinds de schoolstrijd van de negentiende eeuw geweest. Tegenstanders wezen bijvoorbeeld op het belang om met openbaar onderwijs kinderen te beschermen tegen de willekeur van ouders en onderwijzers. Maar een belangrijk argument was vooral dat openbaar onderwijs verdraagzaamheid zou bevorderen en bijzonder onderwijs separatisme. Een belangrijke taak van het onderwijs is kinderen op te voeden tot deugdzame, verstandige en verdraagzame burgers, in plaats van tot gelovige kerkleden. Vorming op scholen moet dus ten dienste staan aan de samenleving als geheel. Tegenwoordig zouden we dit burgerschap noemen. Openbaar onderwijs is bij uitstek in staat om een dergelijke burgerschapsvorming te bieden, zo betoogden tegenstanders van de onderwijsvrijheid. Vorming op bijzondere scholen op religieuze grondslag⁴ is vooral gericht op de eigen groep en heeft daarmee een segregerende werking. Als voorbeeld een citaat van Brugsma, begin 19^e eeuw een bekend hoofd van de Groningse kweekschool voor onderwijzers: "In de openbare scholen moeten de kinderen leren elkander als mensen, als burgers, als Nederlanders te blijven beschouwen, zonder te blijven hangen aan het verschil van geloofsbelijdenis en landschap."

Deze zorg over de segregerende werking van confessionele scholen keert met regelmaat terug. Denk aan de discussie over de wenselijkheid van islamitische scholen en aan de discussies over zwarte en witte scholen. Bijzonder onderwijs dat de mogelijkheid heeft om een selectief toelatingsbeleid te voeren, draagt bij aan het bestaan van zwarte en witte scholen, zo menen velen. Ik kom hier verderop in het artikel nog op terug. Een belangrijk argument van tegenstanders is in ieder geval dat confessionele scholen de integratie van groepen in de samenleving belemmeren. Gezamenlijk en levensbeschouwelijk neutraal onderwijs waarbij kinderen zoveel mogelijk dezelfde burgerschapsvorming krijgen, zo is de gedachte, draagt het meeste bij aan sociale cohesie, of zoals men vroeger zei aan 'de nationale eenheid' of 'de eenheid van het volk'.

Hoe houdbaar zijn de argumenten?

Een belangrijke vraag in de discussie over de onderwijsvrijheid is daarmee in hoeverre confessionele scholen integratie van groepen in de samenleving belemmeren. Deze vraag is lastig te beantwoorden en maar zeer ten dele empirisch te onderzoeken. We kunnen wel een blik werpen op de geschiedenis en op de situatie in andere landen. Mogelijk bieden beide enkele aanwijzingen voor de invloed van bijzonder onderwijs op de samenleving.

a. Blik op de geschiedenis

Na de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs ontstond de verzuilde samenleving. De onderwijsvrijheid heeft hiertoe een belangrijke aanzet gegeven en heeft daarmee een rol gespeeld in het ontstaan van segregatie. Er ontstonden gescheiden zuilen, elk met een eigen politieke partij en eigen maatschappelijke organisaties. Bevolkingsgroepen leidden bovendien een sterk van elkaar gescheiden leven. Wel was er overleg op het hoogste niveau en er lijkt niet of weinig sprake te zijn geweest van sociale ongelijkheid tussen de zuilen.

Terugkijkend naar het verleden kan verder worden geconstateerd dat openbare scholen doorgaans 'passieve neutraliteit' in acht namen. In de praktijk leidde dit tot onderwijs waarbij godsdienst en levensbeschouwing en vragen rondom zingeving niet of zeer beperkt aan de orde kwamen. Het resulteerde zagezegd tot "levensbeschouwelijk bloedeloos" onderwijs. Dit heeft waarschijnlijk

⁴ Vanaf hier kortweg aangeduid als confessionele scholen.

evenmin bijgedragen aan wederzijds begrip tussen religieuze en niet-religieuze groepen in de samenleving. de situatie op openbare scholen is inmiddels wel veranderd. Tegenwoordig streven veel openbare scholen naar 'actieve pluriformiteit'; zij besteden meer aandacht aan godsdienst en levensbeschouwing, onder meer aan religieuze feestdagen. Toch gaat het hierbij doorgaans vooral om meer uiterlijke vormen van 'kennismaken met' godsdienst en levensbeschouwing.

Tegenstanders van bijzonder onderwijs zouden kunnen betogen: mogelijk heeft het bijzonder onderwijs in het verleden niet sterk bijgedragen aan segregatie, op dit moment speelt het probleem van segregatie in het onderwijs wel degelijk. Het bestaan van zwarte en witte scholen is een hardnekkig probleem, waarvan bijzondere scholen een belangrijke oorzaak zijn, zo menen zij. Bijzonder onderwijs heeft immers de mogelijkheid om eisen te stellen aan leerlingen die worden toegelaten, waardoor zij allochtone leerlingen kunnen afwijzen. Uit empirisch, sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat het leerlingenbestand in het bijzonder onderwijs qua sociaal-etnische achtergrond niet duidelijk anders is samengesteld dan in het openbaar onderwijs.⁵ Op bijzondere scholen zitten verhoudingsgewijs net zoveel allochtone leerlingen als op openbare scholen. Een uitkomst die nauwelijks zal verrassen; een overgrote meerderheid van bijzondere scholen voert immers een open toelatingsbeleid.

b. Vergelijking met andere landen

Als we over de grens kijken, dan valt op dat landen die een duidelijke scheiding kennen tussen kerk en staat, zoals de Verenigde Staten en Frankrijk, eveneens een sterke mate van segregatie hebben in het onderwijs. Dit rechtvaardigt de conclusie dat het aandeel van het bijzonder onderwijs in de segregatieproblematiek in het onderwijs gering lijkt. Andere factoren, zoals de bevolkingssamenstelling van wijken en de keuzevrijheid van ouders, spelen waarschijnlijk een grotere rol.⁶

Een vergelijking met andere landen wijst wel op enkele positieve effecten van de onderwijsvrijheid. Ten eerste is de privaatrechtelijke bestuursvorm van het bijzonder onderwijs een aantrekkelijke gebleken. Deze privaatrechtelijke vorm versterkt namelijk de betrokkenheid en het eigenaarschap van ouders bij de school. Beide blijken bij te dragen aan de onderwijskwaliteit. Ten tweede heeft de onderwijsvrijheid in combinatie met de financiële gelijkstelling geleid tot het ontstaan van een pluriform scholenbestand. Scholen op religieuze/levensbeschouwelijke grondslag maken in Nederland deel uit van het reguliere scholenbestand en zij hebben hierin een volledig gelijkwaardige en in de samenleving geaccepteerde positie. Daarmee is er voor ouders daadwerkelijk iets te kiezen. Tot slot beschikken scholen in Nederland over relatief veel autonomie, iets wat in belangrijke mate het gevolg is van de onderwijsvrijheid. Uit internationaal vergelijkend onderzoek naar het functioneren van onderwijsstelsels is bekend dat centrale, globale overheidskaders in combinatie met een grote mate van autonomie voor scholen, leidt tot de beste onderwijsprestaties.

⁵ Onderwijsraad, 2002.

⁶ Idem. Vermeulen, B.P. & Zoontjens, P.J.J. (2009). Toelatingsbeleid ter bestrijding van segregatie. In P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens (Eds.), *Selectie bij toegang tot het onderwijs* (pp. 213-244). Deventer: Kluwer.

Vier problemen van de onderwijsvrijheid

De onderwijsvrijheid stelt ons echter ook voor problemen. De Tilburgse onderwijsjurist Zoontjes vat deze samen in vier problemen.⁷Ten eerste het richtingbegrip, devrijheid van stichting. Momenteel komt het recht om eigen, bekostigde scholen te stichten alleen godsdienstige/levensbeschouwelijke organisaties toe. De vraag is waarom alleen godsdiensten en levensbeschouwingen een richting zouden kunnen zijn. Wat is de reden om ouders die een eigen school willen stichten vanwege een pedagogisch-didactische visie, dit recht te onthouden?⁸ Ten tweede is het vreemd dat momenteel een beperkt aantal godsdiensten/ levensbeschouwingen wordt erkend als richting.⁹ Het huidige scholenbestand is daardoor maar ten dele een afspiegeling van de religies en levensbeschouwing die momenteel worden aangehangen in Nederland. In de loop de jaren zijn er tal van nieuwe religies bijgekomen (bijv. Boeddhisme), maar deze worden momenteel niet geaccepteerd als richting. Ten derde zit het stelsel 'op slot': de voorwaarden voor het stichten van een nieuwe school zijn in de loop der jaren dusdanig aangescherpt dat nauwelijks nieuwe scholen kunnen worden gesticht. Het recht op onderwijsvrijheid is daarmee en recht geworden van ouders om te kiezen uit het bestaande scholenaanbod. Ten vierde is vooral de laatste decennia een beweging in gang gezet waarbij aan alle scholen, openbare en bijzondere, steeds meer regels worden gesteld. Voorbeelden zijn de wettelijke kerndoelen en exameneisen, centrale inspectienormen, voorgeschreven voor kwaliteitszorg en regels ten aanzien van goed bestuur. De toegenomen regelgeving heeft de ruimte voor eigen keuzes van scholen behoorlijk ingeperkt. Dit heeft er mede toe geleid dat veel bijzondere scholen in hun doelen en onderwijspraktijken zich nauwelijks onderscheiden van openbare scholen.

De bovengenoemde problemen en vooral de grote mate van uniformiteit tussen openbare en bijzondere scholen roepen de vraag op waarom zou moeten worden vastgehouden aan de onderwijsvrijheid zoals die nu is verwoord en wordt geïnterpreteerd in wetgeving. Aan deze vooral onderwijsjuridische problemen voeg ik een pedagogische vraag toe, namelijk hoe hedendaags en toekomstig onderwijs, openbaar en bijzonder, dient om te gaan met godsdienst en levensbeschouwing. Mijn inziens ligt hier een belangrijke taak voor *alle* scholen.

Veranderingen in godsdienst en levensbeschouwing

Kijkend naar de geschiedenis kun je zeggen dat de confessionele scholen waartoe artikel 23 de vrijheid bood, goed pasten bij een tijd waarin de levensbeschouwelijke instituties en de zuilen floreerden. Inmiddels zijn godsdienst en levensbeschouwing echter ingrijpend veranderd naar aard en verschijningsvorm: minder traditioneel, meer individueel, minder geïnstitutionaliseerd en meer dynamisch. Deze veranderingen hebben geleid tot een grotere diversiteit aan godsdienstige/levensbeschouwelijke overtuigingen. Ook de manier waarop mensen hieraan uiting geven loopt sterk uiteen.

⁷ Zoontjes, P. (2010). Nieuwe kijk op de wortels van ons bestel. *Schoolbestuur*, 30, 5, p. 22-23.

⁸ We kennen ook de algemeen bijzondere scholen, waaronder bijv. Montessori-, Freinet- en Daltonscholen vallen. Het is echter zo dat ouders die hun kinderen dergelijk onderwijs willen laten genieten, *op grond van dat motief* geen school kunnen stichten of kiezen.

⁹ Vgl. Boer, R. de (2010). Vrijheid in gebondenheid. Over de vrijheid van onderwijs. In: G.J. Spijker (red.). *Vrijheid. Een christelijk-sociaal pleidooi*. G. Groen van Prinstererstichting, Wetenschappelijk Instituut van de Christen Unie. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn Motief (pp. 89 – 95).

De vraag is vervolgens wat deze veranderingen voor onderwijs betekenen. Een paar opmerkingen hierover. Mijns inziens betekent dit dat hedendaags onderwijs religie en levensbeschouwing niet kan negeren, bijvoorbeeld met een beroep op de scheiding van kerk en staat. Religie is een belangrijk en een gevoelig onderdeel van onze samenleving. Kinderen en jongeren hebben er belang bij als zij in ieder geval enige kennis meekrijgen van deze zaken. Naast zulke kennis is het belangrijk dat zij leren zich tolerant en verdraagzaam op te stellen tegenover de diverse religies en levensbeschouwingen. Om dit te leren is méér nodig dan enige 'objectieve' kennis over belangrijke religies en levensbeschouwingen. Om werkelijk tolerant te kunnen zijn, is het nodig iets te begrijpen van 'hoe het is om gelovig te zijn'. Belangrijke waarden als verdraagzaamheid en respect hebben een bepaalde mate van voorbeeldgedrag nodig en ook een diepere, inhoudelijke legitimering of verankering. Tot slot roept de toegenomen diversiteit bij jongeren een sterkere behoefte op aan richting en perspectief. Het verleden laat ons zien dat deze zaken (aandacht voor godsdienst en levensbeschouwing, leren omgaan met pluriformiteit en richting en perspectief bieden), vaak werden veronachtzaamd op openbare scholen. De vrijheid van onderwijs, of beter gezegd ons duale onderwijsstelsel met duidelijke scheidslijnen tussen openbaar en bijzonder onderwijs, heeft daaraan in belangrijke mate bijgedragen.

Autonomie en diversiteit

De bovengenoemde problemen en de vraag hoe scholen met godsdienst en levensbeschouwing zouden moeten omgaan, pleiten voor een nieuwe doordinking van de onderwijsvrijheid. Daarbij is van belang om vast te houden aan de kern ervan, het recht van burgers om verzekerd te zijn van onderwijs voor hun kinderen dat aansluit op hun eigen opvattingen over het goede leven.¹⁰ Bovendien vraagt juist deze tijd met de drang naar eenheid en meerderheidsdenken om een waarborg tegen te grote bemoeienis van de overheid met onderwijs.¹¹ De uitdaging daarbij is de vrijheid van onderwijs zo in te richten dat sterke kanten van het huidige stelsel, zoals de pluriformiteit en de autonomie van scholen, behouden blijven. Maar tevens is het zaak beter tegemoet te komen aan de levensbeschouwelijke diversiteit van onze samenleving en de eisen die dit stelt aan het onderwijs van alle leerlingen.

¹⁰ Zoontjes, P. (2010). Nieuwe kijk op de wortels van ons bestel. *Schoolbestuur*, 30, 5, p. 22-23.

¹¹ Janssens, R. (2010). De antirevolutionaire strijd voor een vrije samenleving. In: G.J. Spijker (red.). *Vrijheid. Een christelijk-sociaal pleidooi*. G. Groen van Prinstererstichting, Wetenschappelijk Instituut van de Christen Unie. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn Motief (pp. 62 – 74).

Dr. Anneke de Wolff was tot voor kort werkzaam bij de Onderwijsraad en is momenteel als beleidsadviseur verbonden aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Bron: dit artikel is gepubliceerd in Denkwijzer (juni 2011), een uitgave van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie.