



Aan de leden van de VKC Onderwijs

Den Haag, 27 augustus 2019

Betreft: Inbreng VBS voor Rondetafelgesprek over Artikel 23 Grondwet op 4 september 2019

Geachte onderwijswoordvoerders,

Op 4 september houdt uw Kamer een rondetafelgesprek over Artikel 23 van de Grondwet en meer specifiek over de vraag 'Hoe past artikel 23 van de Grondwet in onze tijd?'. Artikel 23 bestaat nu ruim honderd jaar. We zien ook voor de komende honderd jaar een mooie toekomst voor dit artikel dat op doordachte wijze rechten en plichten van burgers en overheid aan elkaar verbindt. In dit *position paper* licht VBS haar standpunt toe. Wij doen dat aan de hand van onderstaande vier stellingnames die nader worden uitgewerkt.

1. Toegankelijk onderwijs volgens de beginselen van de democratische rechtsstaat is cruciaal voor onze vrije samenleving en om de rechten van ouders en kinderen te waarborgen. Artikel 23, waarin de vrijheid van onderwijs centraal staat, is hiervoor nog steeds passend. Meer dan honderd jaar artikel 23 heeft het Nederlandse onderwijs veel gebracht. In deze periode is de vrijheid van onderwijs ook vastgelegd in internationale verdragen en kan dan ook niet zomaar terzijde worden geschoven.
2. Vrijheid van onderwijs betekent geen vrijbrief. Vrijheid moet hand in hand gaan met verantwoordelijkheid nemen. Dit gaat vaak, maar niet altijd goed; in ieder systeem is sprake van incidenten. Om incidenten te voorkomen en aan te pakken is een wijziging van artikel 23 niet nodig. Wat wel nodig is, is waakzaamheid, een brede en afdwingbare verantwoording door schoolbesturen en een instrumentarium voor de overheid om effectief te kunnen ingrijpen waar nodig om haar zorgplicht te kunnen waarmaken en de wet en democratische rechtsstaat te handhaven. Laten we voorkomen dat we in een incident-regelreflex schieten.
3. Ook wenselijke aanpassingen en actualisering van ons onderwijsbestel als gevolg van een nieuwe tijdsgeest en nieuwe inzichten kunnen doorgevoerd worden zonder aanpassing van artikel 23. Met modernisering en aanpassing van onderliggende wetgeving kunnen we prima uit de voeten. Het wetsvoorstel *Meer ruimte voor nieuwe scholen* is hiervan een goed voorbeeld.
4. Nederland kent brede maatschappelijke uitdagingen zoals segregatie, kansenongelijkheid en tweedeling. Vanzelfsprekend moet het onderwijs bijdragen aan het aanpakken van deze vraagstukken. Deze reiken verder dan het onderwijs alleen. Hiervoor hoeft artikel 23 niet te worden aangepast. Meer aandacht voor de menselijke maat in het onderwijs en inzetten op samenwerking binnen het onderwijs en tussen onderwijs en andere sectoren zijn kansrijker alternatieven.

1. Artikel 23 is in de huidige samenleving nog steeds passend

Onze samenleving is gebaat bij inclusief en toegankelijk onderwijs volgens de beginselen van de democratische rechtsstaat. Niet alleen biedt dat de beste garantie voor een vrije samenleving, maar ook voor de borging van de rechten van ouders en kinderen (ook ten



opzichte van de overheid). Deze gedachte past prima binnen de context van artikel 23 dat daarmee nog steeds passend is.

De basisgedachte van artikel 23 is immers *‘de combinatie van de “aanhoudende zorg van de overheid voor het onderwijs” enerzijds en de worteling van het onderwijs in de samenleving door het recht van ouders om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs van hun kinderen anderzijds*¹.’ Het recht van ouders beschermt het individu tegen de overheid maar geeft de overheid ook de nadrukkelijke taak toe te zien op de deugdelijkheid van dat onderwijs.

Onderwijsvrijheid maakt niet alleen onderdeel uit van de Nederlandse Grondwet² maar is nadien ook vastgelegd in internationale verdragen³. Het is daarmee een universeel recht dat niet zomaar ter zijde kan worden geschoven. Hier moeten we zuinig op zijn, want meer dan honderd jaar artikel 23 heeft het Nederlandse onderwijs veel gebracht en doet dit nog steeds:

- Een divers onderwijslandschap met scholen vanuit diverse levensbeschouwelijke, religieuze en pedagogisch-didactische perspectieven. Er valt iets te kiezen.
- Ruimte voor innovatie. Vooral binnen de algemeen bijzondere scholen zien we veel traditionele pedagogische vernieuwingen zoals Montessori, Vrije scholen en Jenaplan. Dit geldt ook voor huidige vernieuwende onderwijsconcepten zoals de Noordwijkse methode, natuurlijk leren en de sociocratische methode.
- Ruimte voor de professional. Binnen de wettelijke deugdelijkheidskaders hebben scholen ruimte om lokaal invulling te geven aan het onderwijs dat het beste bij de leerlingen past.
- Mogelijkheid tot schoolstichting. Ouders en onderwijsprofessionals kunnen nieuwe scholen oprichten. Dit geeft op stelselniveau ruimte voor dynamiek en innovatie.
- Een stelsel dat in internationaal perspectief de kwaliteitstest goed doorstaat en dat door de gelijkstelling tussen bijzonder en openbaar onderwijs door veel onderwijsprofessionals in het buitenland wordt benijd.

2. Onderwijsvrijheid moet hand in hand gaan met verantwoordelijkheid nemen

Onderwijsvrijheid betekent geen vrijbrief voor schoolbesturen. Vrijheid brengt verantwoordelijkheid nemen met zich mee. Dit gaat vaak goed, maar helaas niet altijd. In

¹ Brief van kabinet van 12 juli 2013 als reactie op het Onderwijsraadsadvies ‘Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief’.

² Het gesprek over onderwijsvrijheid en artikel 23 wordt vaak gevoerd in relatie tot andere grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6) en vrijheid van meningsuiting (artikel 7). Daarnaast zijn er sociale grondrechten die de overheid opdragen om voorzieningen te treffen voor het maatschappelijk functioneren van de burger, zoals het geven van goed onderwijs. Binnen de Grondwet is geen sprake van een hiërarchie tussen de artikelen. Tegelijkertijd kunnen scholen zich niet, met een beroep op vrijheid van meningsuiting of godsdienst, onttrekken aan wetten en regels van de democratische rechtsstaat; de overheid grijpt dan in.

³ In het bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM). behorende protocol staat geschreven: ‘Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. 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.’ (Parijs, 20-03-1952)



ieder systeem is sprake van incidenten, ook in het Nederlandse onderwijsbestel. Deze zijn vaak gerelateerd aan gedrag (cultuur) en niet aan onderliggende wet- en regelgeving (structuur). Om incidenten te voorkomen en aan te pakken is een wijziging van artikel 23 niet nodig. Wat wel nodig is, is waakzaamheid, een brede en afdwingbare verantwoording door schoolbesturen en instrumentarium voor de overheid om effectief te kunnen ingrijpen waar nodig om haar zorgplicht te kunnen waarmaken en de wet en democratische rechtsstaat te handhaven.

Omdat zowel openbaar als bijzonder onderwijs zijn gefinancierd met publieke middelen dient de verantwoording hierover, horizontaal en verticaal, afdwingbaar te zijn. Meer aandacht voor (afdwingbare) horizontale verantwoordelijkheid door schoolbesturen die verder gaat dan het jaarverslag op de website, is wenselijk. Het gaat hierbij vooral om de verantwoording van de keuzes die een schoolbestuur maakt ten aanzien van:

- de inrichting van het onderwijs en de resulterende uitkomsten (inclusief het binden van medewerkers en het omgaan met lerarentekorten);
- de leerlingenzorg en de resulterende uitkomsten (Passend onderwijs);
- samenwerking met andere schoolbesturen en externe partners;
- de vormgeving van burgerschap in brede zin; democratie, omgaan met allerlei vormen van diversiteit en samenleven;
- financiën; aanwezige financiële reserves, hoogte en inzet van vrijwillige ouderbijdragen.

Met betrekking tot de verticale verantwoording is het wenselijk om het huidige instrumentarium van de overheid om in te grijpen waar het mis gaat, te evalueren. De indruk bestaat overigens dat dit instrumentarium, dat recentelijk is versterkt, voldoende is.

Bij het gesprek over onderwijsvrijheid is het zaak om ons niet te laten leiden door de incident-regelreflex.

3. *Aanpassingen en actualisering van ons onderwijsbestel als gevolg van een nieuwe tijdsgeest en nieuwe inzichten behoeft geen aanpassing van artikel 23.*

Aanpassingen en actualisering van ons onderwijsbestel wanneer tijdsgeest en inzichten veranderen, is mogelijk zonder artikel 23 aan te passen. Aanpassing en modernisering van onderliggende wetgeving volstaat.

Een goed voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel *Meer ruimte voor nieuwe scholen* dat klaarligt voor behandeling in uw Kamer. Zonder artikel 23 te wijzigen wordt hiermee het recht van ouders om zelf verantwoordelijkheid voor het onderwijs van hun kinderen te nemen, versterkt en gemoderniseerd door de mogelijkheid van het stichten van scholen buiten de traditionele denominaties om.

Daarnaast pakt de overheid een nog nadrukkelijker rol ten aanzien van de kwaliteit en deugdelijkheid van nieuwe initiatieven. Hiermee past het ook uitstekend binnen de geest van artikel 23. In het licht van datzelfde artikel 23 dient wel kritisch te worden gekeken naar de procesmatige *-en wat VBS betreft niet altijd noodzakelijke-* hobbels die worden



opgeworpen, waardoor de praktische uitwerking van het wetsvoorstel ertoe zou kunnen leiden dat het juist lastiger wordt om uiting te geven aan de onderwijsvrijheid.

Een tweede voorbeeld is dat er de laatste jaren veel aandacht is geweest voor de versterking van *checks-and-balances* om overheidsoptreden tegen schoolbesturen die zich niet houden aan wet- en regelgeving beter mogelijk te maken, zodat de overheid beter aan haar zorgplicht kan voldoen.

4. Maatschappelijke uitdagingen los je niet op door aanpassing van artikel 23. Aandacht voor de menselijke maat in het onderwijs en inzetten op samenwerking zijn kansrijker alternatieven.

Er zijn zorgen over segregatie, kansenongelijkheid en tweedeling in de samenleving. De Onderwijsinspectie publiceerde hierover in de Staat van het Onderwijs. Deze trend die zichtbaar is in het onderwijs, is breder dan het onderwijs. Waar je wieg staat (dus ruim voordat je naar school gaat), waar je woont en opgroeit (wijken en buurten) en sociaaleconomische omstandigheden zijn bepalende factoren. Deze effecten worden nog eens versterkt door de huidige arbeidsmarktkrapte in het onderwijs, waardoor het voor scholen in sommige wijken extra lastig is om leerkrachten aan te trekken en de tekorten daar extra impact hebben op het te geven onderwijs. Vanzelfsprekend moet het onderwijs bijdragen aan het aanpakken van deze vraagstukken die dus verder reiken dan het onderwijs alleen.

Alleen inzoomen op de (eventuele beperking van de) keuzevrijheid van ouders om segregatie, kansenongelijkheid en tweedeling tegen te gaan zal niet werken. Integendeel, keuzevrijheid in het onderwijs werkt. Ouders nemen zelf verantwoordelijkheid en kiezen voor kwaliteit, pragmatisch dichtbij (de school om de hoek), de geïntegreerde kinderopvang, een pedagogische overtuiging of levensbeschouwing. Soms ook door mondelinge reclame. Kortom er zijn verschillende gronden om te kiezen. Dat is de verdienste van ons huidige systeem. De wetgever dient dit niet voor te schrijven, ook niet welke keuzegrond beter is⁴. Hierbij is het wel goed om te zorgen dat ouders optimaal worden voorgelicht over de schoolkeuze, zodat -waar dat nog niet het geval is- aan ouders alle mogelijkheden worden geboden om tot een optimale en weloverwogen schoolkeuze te komen.

Onderwijsvrijheid en bovengenoemde vraagstukken raken aan een behoefte naar menselijke maat. Behoud van de menselijke maat in het onderwijs is een groot goed. Kleinere schoolbesturen met een duidelijke eigen pedagogische visie/identiteit, waar innovatie bottom-up wordt aangejaagd door bevlogen leerkrachten, zijn vaak aantrekkelijke werkgevers en staan dichtbij leerlingen en hun ouders. Men kent elkaar. Een herwaardering van kleine schoolbesturen start met het toebrengen van een halt aan de impliciete druk op schaalvergroting. Een zelfgekozen functioneren als kleinschalig schoolbestuur moet niet

⁴ Zoals de Onderwijsraad schreef: artikel 23 "biedt ouders de mogelijkheid onderwijs te kiezen dat dicht bij hun eigen levensvisie ligt. Het creëert voorwaarden voor binding van individuen aan hun onderwijs en aan gemeenschappelijke waarden." (Uit: advies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, 2012).



onmogelijk worden gemaakt door het aantal eisen steeds verder uit te breiden en te eenzijdig te sturen op macro-economische efficiency⁵.

De huidige maatschappelijke uitdagingen vragen om samenwerking, zowel binnen het onderwijs als tussen onderwijs en andere sectoren/instanties. Dit brengt ook dilemma's met zich mee⁶. Er dient dan ook serieus werk te worden gemaakt van het wegnemen van belemmeringen om samen te werken, zoals het ontbreken van een gezamenlijke ambitie, wet- en regelgeving, concurrentie-denken, cultuur- en schaalverschillen etc. Daarnaast is meer aandacht nodig voor de competentie en het beoefenen van de kunst, van samenwerken bij onderwijsbestuurders. Uiteindelijk gaat het vaak meer om de mensen (cultuur) en niet zozeer om het systeem (structuur) dat resultaten in de weg staat.

Vanzelfsprekend ben ik van harte bereid om bovenstaande punten verder toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Edward Moolenburgh
Directeur VBS
06-10249621

Over VBS

VBS is sinds 1921 een vereniging van algemeen bijzondere scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Zo'n tweehonderd schoolbesturen en vierhonderd scholen – met zo'n honderdtienduizend leerlingen – zijn lid van VBS. Veel van onze leden zijn kleinere schoolbesturen en scholen met een eigen (pedagogische) identiteit.

VBS komt op voor de vrijheid van onderwijs: het recht van ouders om kinderen te laten onderwijzen op een manier die past bij hun opvattingen. De diversiteit in onze samenleving en het gegeven dat ieder kind anders is, vragen om scholen met een eigen karakter en visie. Het eigen karakter komt tot stand wanneer ouders en anderen zelf het initiatief nemen om een school te stichten. Dit kan dankzij artikel 23 van de Grondwet, dat het (algemeen) bijzonder onderwijs mogelijk maakt.

VBS staat voor de menselijke maat in het onderwijs, waarbij scholen en schoolbesturen dicht bij ouders en leerlingen staan. Voor haar leden is VBS belangenbehartiger, helpdesk en verbinder. Bij alles wat we doen, handelen we vanuit betrokkenheid en deskundigheid.

⁵ Bij het debat over het afschaffen van de fusietoets heeft VBS zich kritisch uitgesproken over het feit dat er niet voldoende waarborgen zijn ingebouwd, waardoor onnodige en soms ongewenste schaalvergroting kan plaatsvinden. Wat VBS betreft komt er een wettelijke mogelijkheid tot *opt-out*, zodat een school, onder duidelijk omschreven voorwaarden, uit een schoolbestuur kan stappen om verder te gaan onder een nieuw te vormen bestuur.

⁶ Een belangrijk dilemma bij samenwerking is dat schoolbestuurders in eerste instantie verantwoordelijk zijn, vanuit juridisch en financieel perspectief, voor de kwaliteit en continuïteit van de eigen rechtspersoon. De Onderwijsinspectie spreekt het schoolbestuur hierop aan. Tegelijkertijd verwacht de maatschappij steeds meer dat het schoolbestuur naast het instellingsbelang ook het maatschappelijk belang moet dienen. Deze kunnen conflicteren.