

# De vrijheid van onderwijs en de scheiding van kerk en staat

*B.P. Vermeulen\**, met medewerking van *M. Ritsma\*\**

## **Summary**

*This paper analyses the tensions perceived in the political debate between the freedom of education and the status of publicly funded denominational schools in the Netherlands on the one hand and the limitations flowing from the principles of separation of church and state and state neutrality on the other. It is argued that public funding of these schools is not incompatible with these principles – attention is drawn to a recent law which ensures some structural funding of religious instruction even on public schools – and that there are no good reasons – perceived risks with regard to issues of quality, segregation, indoctrination – to put an end to such funding.*

## **1. Inleiding**

In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan de spanningsverhouding tussen enerzijds de vrijheid van het bijzonder onderwijs zoals verankerd in de Nederlandse Grondwet en mensenrechtenverdragen, en anderzijds de voorwaarden en begrenzingsen die vanuit de maatschappij – met name tot uiting komend in wetgeving en beleid – in het licht van de scheiding van kerk en staat aan dat onderwijs en die vrijheid van onderwijs opgelegd worden (Mentink 2010). In dit verband zal ik niet alleen ingaan op het onderwijsbestel als zodanig, maar ook de huidige plaats van het godsdienstig en humanistisch vormingsonderwijs (het thema van het symposium waar deze bijdrage uit voortvloeit) in deze spanningsverhouding aanstippen.

De spanning tussen de vrijheid van onderwijs en de grenzen van en aan die vrijheid, tussen individuele en groepsvrijheid aan de ene kant en overheidseisen

---

\* Ben Vermeulen is lid van de Raad van State en in die hoedanigheid onder meer adviseur inzake onderwijswetgeving en rechter in onderwijszaken. Hij is daarnaast hoogleraar onderwijsrecht aan de Radboud Universiteit en lid van de Venice Commission (Raad van Europa)

\*\* Merel Ritsma is student-assistent; zij verrichtte voor deze bijdrage literatuur- en legisprudentieonderzoek.

en maatschappelijke verantwoordelijkheden aan de andere kant, domineerde de 19<sup>e</sup> en begin 20<sup>e</sup> eeuw. Dit spanningsveld leidde tot de Schoolstrijd; was de motor voor de emancipatie van orthodoxe protestanten en achtergestelde katholieken; leidde tot de vorming van politieke partijen; en werd ten slotte tot rust gebracht door de belangrijkste grondwetsherziening in de Nederlandse constitutionele geschiedenis, die van 1917.

Met deze grondwettelijke Pacificatie (letterlijk: vrede-making) kregen de linkse partijen – de liberalen en socialisten – hun streven naar algemeen kiesrecht gehonoreerd. De rechtse partijen – de confessionelen – zagen hun langdurige verlangen naar gelijkberechtiging van bijzonder en openbaar onderwijs bevredigd, tot uitdrukking komend in gelijke en volledige overheidsbekostiging van beide takken van onderwijs. Deze regeling vormde de kroon op het verzuilingsstreven, codificeerde en versterkte de grondslag waarop de verzuiling ook buiten kerk en onderwijs tot in de jaren zestig uitgebouwd kon worden.

Onder meer de 100% overheidsfinanciering heeft er toe geleid dat al sinds de jaren dertig en nog steeds twee derde van de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs bijzonder is, waarvan het merendeel althans op grond van de statuten confessioneel is – protestants-christelijk of katholiek – en slechts een derde van die scholen openbaar. Voor het aantal leerlingen geldt ongeveer eenzelfde verhouding. Daarmee is Nederland, vermoedelijk met Vlaanderen dat een zeer grote katholieke sector heeft, uniek. Dat is opmerkelijk, nu de Nederlandse bevolking een van de meest geseclariseerde ter wereld is.

Dat lijkt te knellen. Ons onderwijsbestel, in ieder geval voor zover het gaat om de regulering van het primair en voortgezet onderwijs, kan immers nog steeds gezien worden als uitdrukking van een verzuilde maatschappij, waarin op basis van godsdienst en levensovertuiging georganiseerde bevolkingsgroepen relatief geïsoleerd en gesegmenteerd, vanuit hun eigen verbanden, aan het maatschappelijk leven deelnamen. Dit stelsel van een vreedzaam 'living apart together' heeft gedurende lange tijd goed gefunctioneerd. Dat kon onder meer, omdat er ondanks de opdeling in bevolkingssegmenten sprake was van een gemeenschappelijk, burgerlijk normen- en waardenpatroon inzake houden en trouwen, huis en haard, leven en sterven. Daar kwam bij de behendigheid en de bereidheid van de politieke elite om compromissen te sluiten en te polderen, gericht op 'leven en laten leven'.

Maar deze verzuiling is, onder invloed van maatschappelijke processen van secularisatie, individualisering en multi-culturalisering, maar ook van wetgeving en beleid, nagenoeg voorbij. De verzuiling is niettemin in de regelgeving

inzake het basis- en voortgezet onderwijs nog ten dele juridisch bewaard. Dat juridische stelsel staat echter onder druk. Er is de afgelopen decennia een trend te bespeuren in de richting van een individualistisch secularisme, dat korte metten wil maken met de restanten van de verzuiling in het onderwijs en het daarin inherente ‘multiculturalisme’. Deze trend wordt verdedigd met een beroep op de neutraliteit van de overheid, die een strikte scheiding van kerk en staat, van overheid en godsdienst, zou voorschrijven.

Dit beroep op principes van neutraliteit en scheiding van kerk en staat suggereert dat dit eenduidige, objectieve beginselen zijn. Maar daarbij wordt miskend dat deze beginselen niet neutraal en tijdloos zijn. Het gaat immers – in de termen van Walter Bryce Gallie – om ‘fundamentally contested concepts’: idealen en principes waarvan de concrete reikwijdte en invulling wezenlijk omstreden is en voortdurende inzet van politieke en maatschappelijke strijd. Wat betreft de uitkomst van die strijd zijn verschillende aanvaardbare uitkomsten – modellen – voorhanden, aanvaardbaar in de zin dat elk van hen blijft binnen de marges van de voor de Europese landen geldende mensenrechtenverdragen. De thans steeds vaker voorgestane variant van een sterke neutraliteit, van een strikte scheiding van kerk en staat, vormt daarbinnen slechts één van deze modellen. Er zijn dus meerdere toelaatbare varianten, en welke keuze men daarbinnen maakt, is het resultaat van constitutionele, politieke, ideologische en pragmatische afwegingen (Glenn 2011). In het navolgende zal betoogd worden dat het model waarvoor sinds het begin van de 20e eeuw in Nederland geopteerd is, een nog steeds plausibele keuze is, in weerwil van de toenemende kritiek.

## 2. Drie modellen

De afgelopen twee eeuwen zijn in het Nederlandse staatsbestel successievelijk drie kerk-staat varianten beproefd, in een geleidelijk ontwikkelingsproces van het gevestigde kerk-model, via het coöperatiemodel, naar het strikte scheidings-model (Monsma & Soper 1997; Onderwijsraad 2006; Vermeulen 2007).

(i) Aan het begin van de negentiende eeuw was het protestantse christendom, geïnstitutionaliseerd in de Gereformeerde ofwel Hervormde Kerk, de toen dominante en door de staat gesteunde godsdienst en kerk, en vormde het onderwijs daarvan het verlengstuk.

(ii) In de loop der tijd werd het model van pluralistische coöperatie – bekrachtigd met de Pacificatie van 1917 – leidend, waarin de overheid geen

partij kiest tussen de variëteit van religies en seculiere overtuigingen, maar met confessionele en levensbeschouwelijke organisaties op voet van gelijkwaardigheid samenwerkt en deze waar nodig ondersteunt.

(iii) En nu, in de eenentwintigste eeuw, is er een tendens te bespeuren naar een veel striktere scheiding tussen de publieke en private sfeer, tussen de staat aan de ene kant en religie en levensbeschouwing aan de andere kant, waarbij ondersteuning door de staat van confessionele organisaties geproblematiseerd wordt.

De derde variant, de dominantier wordende scheidingsfilosofie, dicteert uniforme neutraliteit in de publieke sfeer, en het doorsnijden van de traditionele banden tussen de staat en confessionele organisaties. Zij is geïnspireerd door het Franse ideaal van burgerschap, dat gebaseerd is op de republikeinse waarden van *laïcité*, individualisme en gelijkheid (McColdrick 2006, 38-51). Dit ideaal ontwaart in zijn zuivere vorm in publiekrechtelijke verhoudingen geen andere rechtssubjecten dan de natiestaat enerzijds en de individuele burgers anderzijds, subjecten tussen welke een exclusieve band bestaat, zonder bemiddeling en interferentie door private collectiviteiten. Deze directe relatie mag niet doorkruist worden door een juridische erkenning van de eigenstandige publieke rol van intermediaire structuren en organisaties – confessioneel of anderszins – in het openbare leven. Collectieve en groepsrechten, bijvoorbeeld van bijzondere scholen of kerken, zouden de unieke rechtstreekse band van loyaliteit tussen staat en burger verstoren.

Dit is een visie die uitgaat van seculier-individualistische waarden als gemeenschappelijke basis voor de verhouding tussen staat en samenleving, tussen overheid en onderwijs.<sup>1</sup> Zij ligt ten grondslag aan de klassieke pleidooien vóór de neutraal-openbare school als de eenheidsschool van en voor allen (de Amerikaanse ‘common school’, de Franse ‘école laïque’), en aan de oppositie tégen de bijzondere school, die juist (religieuze) groepsloyaliteit en afscheiding zou veroorzaken en bestendigen. Aan de basis daarvan ligt ook het ideaal van de zelfbepalende-autonome persoon, die los van de collectieve verbanden van waaruit hij voortkomt zijn eigen levensplan opstelt en volgt – daarbij overigens tegelijkertijd de vrije sfeer van de anderen eerbiedigend. Deze visie is plausibel. Zij correspondeert met dominante maatschappelijke ontwikkelingen, met voortschrijdende secularisering en individualisering; zij wordt gevoed door een begrijpelijke afkeer van en vrees voor religieus fundamentalisme en intolerantie; zij wordt geïnspireerd door het lofwaardige ideaal van

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2004/05, 29700, nr. 6, p. 3, 47 en 48.*

een gemeenschappelijke school voor allen; zij weerspiegelt vermoedelijk de opvatting van de meerderheid van de Nederlandse bevolking. Zij appelleert aan het dominante gevoel van individualiteit: de mens is een waarde in zich, die zich in vrijheid moet ontwikkelen en manifesteren.

Niettemin is deze visie naar mijn mening te eenzijdig. Zij laat ten onrechte geen ruimte voor alternatieve opvattingen. In de navolgende paragraaf zal ik een aantal op deze visie gefundeerde kritiekpunten op het duale onderwijsbestel, en daarbinnen vooral de positie van het bijzonder onderwijs, de revue laten passeren.

### 3. Kritiek op het duale bestel

Voorafgaand aan de bespreking van de belangrijkste punten van kritiek maak ik twee opmerkingen, over resp. (i) de positie van het openbaar onderwijs in die kritiek, en (ii) de vrijheid van het bijzonder onderwijs en de onvermijdelijkheid van een duaal onderwijsbestel.

#### 3.1 *Recht op openbaar (overheids)onderwijs; vrijheid van het (particulier) bijzonder onderwijs*

(i) In de discussie over het duale bestel komt het openbaar onderwijs niet fundamenteel onder kritiek. Blijkbaar staat de positie van het openbaar onderwijs buiten discussie. Dat ligt op zichzelf voor de hand. Uit de mensenrechtenverdragen en de Nederlandse Grondwet (artikel 23, vierde lid) vloeit voort dat er ten minste een door de overheid verzorgde algemene basisvoorziening in het leerplichtig onderwijs in de vorm van wat wij noemen openbaar onderwijs aanwezig moet zijn, met een zodanige omvang dat de leerlingen/ouders die dat wensen daar toegang toe hebben. Ik denk dat dat ook om een andere reden plausibel is, gezien de inzet van het openbaar onderwijs om zich – uit idealisme, maar ook uit marktoverwegingen – te positioneren als een voorziening die niet alleen voor een ieder beschikbaar is, maar ook beoogt om op niet-ideologische wijze de variatie aan godsdienstige en levensbeschouwelijke visies aan bod te laten komen. Ik wijs erop dat het openbaar onderwijs, weliswaar slechts in beperkte mate tijdens het reguliere onderwijs, daarnaast veelal een aanbod aan godsdienstig en humanistisch vormingsonderwijs wil faciliteren (zie paragraaf 4). Kortom, in constitutionele termen bezien: er *moet* openbaar onderwijs zijn. En dat onderwijs beoogt in eer en geweten een pluriform en open onderwijsaanbod te verzorgen.

(ii) De kritiek richt zich dus primair op de positie van het bijzonder onderwijs. Het enkele bestaan van het bijzonder, privaat onderwijs is in het geheel niet bijzonder. Bijzonder onderwijs in de vorm van (al dan niet bekostigd) particulier onderwijs is zelfs inherent aan de westerse samenleving. Elk onderwijssysteem in West- en Midden-Europa, in Noord-Amerika, in Australië en Nieuw-Zeeland wordt gekenmerkt door een duaal bestel, en bestaat uit ten minste twee 'takken' (met daarbinnen eventuele varianten): enerzijds het openbaar, direct of indirect vanuit de overheid bestuurd en gefinancierd onderwijs, en anderzijds het door particuliere instellingen – verenigingen, stichtingen, kerken, commerciële rechtspersonen – bestuurde bijzonder onderwijs.

Het hieruit voortvloeiende duale stelsel, met aan de ene kant het overheids-onderwijs, het openbaar onderwijs dat neutraal of ten minste pluriform is en per definitie algemeen beschikbaar moet zijn, en aan de andere het bijzonder onderwijs, dat op basis van de vrijheid van onderwijs door particulieren gesticht wordt en uit kan gaan van een specifiek godsdienstig of levensbeschouwelijk profiel, is onvermijdelijk. Het is juridisch onontkoombaar, mede omdat uit internationale verdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en VN-verdragen voortvloeit dat er een door de overheid in stand gehouden basisvoorziening, het neutrale/pluriforme openbare onderwijs, moet zijn, maar er daarnaast vrijheid van onderwijs is: de vrijheid van burgers/particulieren om op basis van eigen initiatief bijzondere scholen op te richten en te besturen. Het bijzonder onderwijs heeft dus in zoverre in ieder geval bestaansrecht, dat het de principiële basisvrijheid van een ieder is om een eigen (bijzondere, particuliere) school te beginnen. Het zou immers in strijd zijn met de in verdragen en de grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs om dat te verbieden: dat zou totalitair zijn.

### ***3.2 Overheidsfinanciering van het bijzonder onderwijs***

Waar het in de maatschappelijke en politieke discussie om gaat is dus niet zozeer de aanwezigheid van bijzonder (privaat) onderwijs *sec.* Het bestaan van bijzondere scholen op religieuze of levensbeschouwelijke grondslag die niet door de overheid worden bekostigd, wordt principieel aanvaard. Niemand bepleit serieus om particuliere (niet bekostigde) scholen te verbieden, of ze nu een geharnast confessioneel profiel – een orthodoxe richting – hebben of niet. Blijkbaar zijn dergelijke scholen, indien zij zichzelf maar financieren, dus niet zo 'erg' dat ze (uit)gesloten moeten worden. Daarnaast wordt ook het bestaansrecht van overheids-bekostigde algemeen-bijzondere scholen, die

zich kenmerken door neutraliteit en een specifieke pedagogische inrichting, niet ter discussie gesteld.

Het gaat in de kritiek blijkbaar dus alleen om de bekostiging van bijzondere scholen op religieuze of levensbeschouwelijke richting. Als men het bijzonder onderwijs serieus godsdienstig wil inkleuren, dan kan en mag dat, maar alleen op *eigen kosten*. Religie is in deze opvatting een irrationele, indoctrinerende invloed die het gehele onderwijs binnen de betreffende school doortrekt en daarmee aantast, en om die redenen moet de overheid zich daar verre van houden. De liberale onderwijsminister Kappeyne van de Coppello stelde het in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw al: godsdienst in het onderwijs is “de vlieg die de zalf bederft”. Daarom zou dat onderwijs, hoewel juridisch toegestaan, niet door de overheid gefinancierd moeten worden. In zoverre is de huidige kritiek niet verrassend: er is niets nieuws onder zon, er is sprake van een herhaling van zetten.

### 3.3 *Punten van kritiek*

De kritische kanttekeningen hebben met name betrekking op de dominantie van het richting-begrip (de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag) bij het inroepen van de grondwettelijke vrijheden van het bekostigd bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs heeft – aldus de critici – aanspraak op een zekere *exclusiviteit*, op privileges gebaseerd op de vrijheid van richting:

(i) bijzondere scholen mogen voor een specifieke, godsdienstige of levensbeschouwelijke richting kiezen – en *moeten* dat zelfs doen in het kader van de schoolstichting;

(ii) zij mogen op basis van hun eigen richting hun onderwijs inrichten; en

(iii) zij mogen met het oog daarop docenten en leerlingen selecteren.

Ten aanzien van deze exclusiviteitsaanspraken worden vanuit verschillende gezichtspunten kanttekeningen geplaatst, met name inzake:

(i) de dominantie van het verzuilde richtingbegrip, en het louter papieren karakter ervan (3.3.1);

(ii) de strijdigheid met de scheiding van kerk en staat, en het risico van segregatie/discriminatie (3.3.2);

(iii) de voeding voor indoctrinatie/culturele apartheid (3.3.3).

### 3.3.1 Dominantie van de richting – die veelal een lege huls is

Een eerste kritiekpunt is de juridische dominantie van de richting – de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school – in het bijzonder onderwijs. De bepalende rol van de richting roept een spanningsveld op tussen enerzijds het duale, verzuilde karakter van het onderwijs en anderzijds de pluriformiteit/secularisatie in de samenleving anderzijds. Dat doet zich onder meer voor bij de scholenplanning (stichtingsprocedure), die nog steeds is gebaseerd op het verzuilde model. Dat model vooronderstelt dat de grondslag (dus katholiek, protestants-christelijk, openbaar, algemeen-bijzonder, islamitisch etc.) van de te stichten school en de historische gegroeide verdeling van scholen naar richting in de betreffende of vergelijkbare gemeente de beste voorspellende prognose biedt of de stichtingsnorm (minimum aantal te verwachten leerlingen na 5 jaar) gehaald zal worden. Het richtingsbelangstellingspercentage voor de bestaande scholen van de richting in de gemeente (of als daar nog geen onderwijs is van de richting van de school, van een vergelijkbare gemeente) wordt doorgetrokken naar scholenstichting in nieuwbouwwijken. We noemen dit de *indirecte* meting: het transponeren van de historisch gegroeide verhoudingen naar de toekomst, zonder de onderwijsconsumenten te raadplegen.

Er is veel kritiek op het verzuilde karakter van dit richtinggebonden stelsel van scholenplanning, omdat daarin voorondersteld wordt dat de denominatieve basis van het te geven onderwijs nog steeds het dominante keuzemotief is, en dat die voorkeur een grote mate van stabiliteit heeft. Daar komt bij dat dit stelsel van de overheid (inclusief de rechter) vraagt om zich diep te begeven in de interpretatie van de beweerdelijke richting, hetgeen lastig is in termen van overheidsneutraliteit en scheiding van kerk en staat.<sup>2</sup>

De regering heeft zich dan ook voorgenomen om een alternatief stelsel van scholenplanning, gebaseerd op de feitelijke voorkeuren van ouders, te ontwikkelen. Dat is op zich in het licht van het voorgaande zeer wel te begrijpen, al zijn er serieuze problemen met betrekking tot de uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid.

Er zijn twee alternatieve varianten mogelijk. Er is een nog steeds richtinggebonden variant, waarbij ouders in een enquête hun voorkeur voor een bepaalde richting verklaren: de zogenaamde *directe* meting, tot stand komend

2 Zo leidt dit systeem ertoe dat bestuur en rechter zich moeten uitlaten over moeilijke vragen van theologische aard: wat is een richting? Zijn er meer richtingen binnen de islam, hindoeïsme etc.? Wanneer is sprake van eenzelfde richting?



via een verlangde onderwijsenquête onder de potentiële doelgroep. De directe meting wordt thans al gebruikt, maar uitsluitend als aanvullend prognose-instrument als de indirecte meting onvoldoende helderheid biedt. Op basis van de directe meting zijn bijvoorbeeld nogal wat islamitische scholen opgericht. De resultaten hiervan zijn overigens niet zo positief, in de zin dat veel aldus bekostigde scholen de stichtingsnorm niet blijken te halen. Bovendien kleeft aan de directe meting nog steeds het bezwaar dat daarbij uitgegaan wordt van het richtingmotief.

Daarnaast is een *richtingvrije planning* denkbaar, waarbij niet meer gevraagd wordt naar de voorkeur voor de richting, maar van ouders gevraagd wordt hun handtekening te zetten voor een nieuwe school waarvan zij het beoogde project en de identiteit onderschrijven, op welke grondslag ook: richting, pedagogische visie, kindgerichtheid, prestatie-georiënteerd, Wassenaarse hockeyouders. De voorspellende waarde van ouderverklaringen is echter omstreden: om die reden is in de jaren negentig in het basisonderwijs juist afgestapt van het ouderverklaringenstelsel. Op dit moment ligt een conceptwetsvoorstel ter invoering van richtingvrije planning (na een advies van de Raad van State van februari 2017) al anderhalf jaar bij het departement. Uit het regeerakkoord Rutte III valt op te maken dat ook het nieuwe kabinet aan de invoering ervan hecht; haast is er echter niet bij.

Ik wil benadrukken dat richtingvrije planning een legitiem instrument van scholenplanning is. Dit was de methode onder de Lager onderwijswet 1920 en de Wet op het basisonderwijs 1985. Weliswaar is deze methode in de jaren negentig afgeschaft ten gunste van de indirecte meting, vanwege de onbetrouwbaarheid van ouderverklaringen en de administratieve rompslomp. Maar wat daar verder van zij: de huidige richtinggebondenheid van de scholenplanning wordt niet door de Grondwet voorgeschreven. Herinvoering van richtingvrije planning is dus geen grondwetskwestie. Waar het met name om moet gaan zijn kwesties als betrouwbaarheid en voorspelbaarheid wat betreft de te stichten scholen, en dat staat los van artikel 23 Grondwet en het daarin vervatte duale bestel.

De kritiek op het duale bestel ziet daarnaast op het waarachtigheidsgehalte van de richting, die veelal alleen op papier bestaat (er wordt immers enkel naar de statutaire grondslag gekeken). De Afdeling bestuursrechtspraak heeft bovendien in 2013 geaccepteerd dat men verschillende richtingen te samen als grondslag neemt en de daaruit voortvloeiende richtingpotentiëlen kan optel-

len.<sup>3</sup> Dat lokte strategisch gedrag van schoolbesturen uit, waarbij een samenstel van formeel in de statuten opgenomen richtingen alleen nog ingezet werd om de vereiste minimale leerlingenprognose te halen. De Afdeling heeft in een uitspraak van 2017 dan ook paal en perk aan deze optelsombenadering gesteld, en als voorwaarde voor het mogen samennemen van verschillende richtingen geëist dat deze in elkaars verlengde liggen.<sup>4</sup>

Daargelaten de planningsproblematiek vraag ik mij af wat het bezwaar is als de oorspronkelijke grondslag, de religieuze of levensbeschouwelijke richting van bijzondere scholen, in de loop der tijd wat wijzigt of verwatert. Daardoor vindt immers aanpassing plaats aan de onder meer door individualisering en secularisatie gewijzigde vraag. Dat lijkt mij juist in lijn te zijn met de strekking van artikel 23 Grondwet: ruimte creëren voor een niet door financiële belemmeringen begrensd, veelvormig en vrij aanbod, dat zich – mede gedreven door concurrentie – voegt naar de behoeften van de onderwijsconsument. Zolang de betreffende scholen met de afzwakking van hun denominatieve richting voldoende leerlingen trekken, zie ik het probleem niet echt. Die afzwakking heeft uiteraard als gevolg dat daarmee het beroep op de richting ook als selectiemotief problematisch wordt. Als men de richting in zijn onderwijs afzwakt dan is het beroep daarop bij eventuele selectie niet langer goed mogelijk: maar dat is ‘all-in the game’.

### 3.3.2 Strijd met de scheiding van kerk en staat; discriminatie en segregatie

Mogelijk meer hout snijdt het argument, dat het financieren van confessioneel onderwijs in strijd zou zijn met de scheiding van kerk en staat en de vereisten van neutraliteit van de overheid. Ik wil evenwel nogmaals benadrukken dat deze begrippen, scheiding van kerk en staat, overheidsneutraliteit etc. geen neutrale termen zijn. Nogmaals: dit zijn ideologische begrippen, wezenlijk omstreden principes, waarvan de normatieve inhoud voortdurend in wetgevende, politieke en maatschappelijke debatten ter discussie staat. Bedacht dient te worden dat er van deze principes zeer verscheiden, legitieme invullingen mogelijk zijn. Voor de Nederlandse situatie zijn in grote lijnen twee varianten voorhanden:<sup>5</sup> een variant die uitgaat van samenwerking tussen overheid en confessionele en niet-confessionele organisaties, op basis van gelijkwaardigheid tussen die organisaties (in essentie is dat de huidige vari-

3 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 21 augustus 2013, AB 2013, 344.

4 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 september 2017, zaak nr. 20160909765/1/A2.

5 De bevoorrechte kerk-/godsdienst-variant is dat niet; deze is in Nederland al in de negentiende eeuw volledig buiten beeld geraakt.

ant, die met artikel 23 Grondwet is gekozen); en een secularistische variant die uitgaat van een grote afstand – ook financieel – tussen overheid en confessioneel particulier initiatief. Uiteraard is het zo dat een andere invulling mogelijk is dan de huidige, die nog in belangrijke mate is gebaseerd op de eerste variant, van coöperatie van de overheid met onder andere confessionele instellingen. Niettemin beweegt het Nederlandse stelsel zich meer in de secularistische richting (de tweede optie), het laïcisme naar Frans model. Een dergelijke ontwikkeling is niet met fundamentele, in verdragen neergelegde rechtsbeginselen in strijd. Maar zij wordt daardoor ook niet voorgeschreven.

Hierbij dient aangetekend te worden dat dit laïcistische model vanuit Nederlands perspectief niet erg aantrekkelijk is. In dit model is sprake van een absoluut primaat, een evidente voorrang van het publieke, door de overheid bestuurde onderwijs (de neutrale school voor allen), waarbinnen geen enkele religieuze of levensbeschouwelijke uiting, zelfs niet het dragen door een leerling van een hoofddoek of een kruisje, toelaatbaar is. Maar rechtstreeks door de overheid bestuurde scholen zijn er nauwelijks meer: de meeste openbare scholen zijn op afstand geplaatst van het lokale bestuur. Bovendien wijs ik erop, dat het Franse overheidsgedomineerde stelsel, net als dat van de Verenigde staten met zijn *common school*, een evenzo grote en soms een grotere mate van segregatie oplevert als het Nederlandse stelsel. Van groot belang is ook dat er binnen dergelijke systemen, met een grote voorkeur voor de gemeenschappelijke overheidsschool, voor particuliere initiatieven veel minder ruimte is dan in het Nederlandse systeem, en ook minder keuzemogelijkheden voorhanden zijn.

Het is een positief aspect van het Nederlandse duale bestel dat daarin ook ruimte is voor kleine, veelal op godsdienstige basis georganiseerde minderheden. Dat doet recht aan de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving. Het is daarnaast een groot goed, dat sprake is van een zekere concurrentie, mede gebaseerd op verschillen in visie, waarbij voor ouders en leerlingen een zekere keuzeruimte is, die instellingen noodzaakt om met elkaar te wedijveren en zich aan de vraag aan te passen. Juist om meer particulier initiatief en keuzemogelijkheden te realiseren is dan ook de afgelopen vijftien jaar in het Verenigd Koninkrijk aan de *fully independent schools* en in de Verenigde Staten aan de *charter schools* meer ruimte gegeven om op afstand van de overheid te komen.

Vaak wordt aangevoerd dat de opsplitsing in verschillende richtingen leidt tot een uiteenvallen in maatschappelijke groepen, tot segregatie, tot scheiding van

groepen langs religieuze, sociaal-economische en vaak ook etnische lijnen. Daarmee samenhangend wordt vaak aangevoerd dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs om docenten en leerlingen op basis van de eigen grondslag te selecteren discriminerend is. Standaard zijn bijvoorbeeld de verwijten dat het streng-christelijk onderwijs homoseksuele docenten uitsluit. Standaard zijn ook de verwijten, dat het bijzonder onderwijs via zijn leerlingenaannamebeleid ervoor zorgt dat het zelf 'wit' blijft, en de 'zwarte' allochtone leerlingen naar het openbaar onderwijs afschuift. Kortom, het bijzonder onderwijs zou discrimineren in zijn toelatings- en benoemingsbeleid, en daarmee niet voldoen aan gelijkheidsnormen en de integratieverplichtingen.

Deze verwijten behoeven vergaande relativering. Zeer veel confessionele scholen zijn dat zoals reeds eerder gezegd nog slechts in naam, hooguit nog in hun statutaire grondslag, rituelen, tradities en sfeer. In de praktijk speelt de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag als criterium voor benoeming en toelating meestal geen rol meer: selecteren op de grondslag komt slechts zelden voor. Zeker ten aanzien van leerlingen, maar ook ten aanzien van docenten vindt dat slechts beperkt plaats, voornamelijk in de orthodoxe scholen van protestantse en islamitische snit.

De meeste bijzondere scholen afficheren zichzelf dan ook als 'open' en pluriform, en selecteren niet of nauwelijks op de grondslag. Als zij dat toch zouden doen, is dat juridisch aanvechtbaar. Onderscheid op etnische afkomst is onder de Algemene wet gelijke behandeling zonder meer verboden. En onderscheid in de vorm van op de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting gebaseerd selectiebeleid is slechts gerechtvaardigd wanneer dat beleid consistent en consequent toegepast wordt. In dit licht bezien is het verwijt, dat het bijzonder onderwijs bijdraagt aan de segregatie in witte en zwarte scholen schromelijk overdreven. Toegegeven, er is een zekere oververtegenwoordiging van het aandeel allochtone leerlingen in het openbaar onderwijs, maar die is beperkt. De hoofdoorzaken van etnisch eenzijdig samengestelde leerlingenbestanden zijn de samenstelling van de wijk en de keuzepatronen van de ouders. Ik wil er daarenboven op wijzen dat een dwingend spreidingsbeleid, gericht op het realiseren van etnisch gemengde scholen, riskant is. Misschien is zulk beleid wel mogelijk op grond van het huidige recht: maar het gebeurt in Nederland niet. Dat is begrijpelijk, want de gevolgen kunnen contraproductief zijn. Ik wijs erop dat het dwingende spreidingsbeleid in de grote steden in de Verenigde Staten, gevolg van het vermaarde arrest van het Supreme Court in de zaak *Brown* (1954), geleid heeft tot een witte vlucht uit de centra van die steden naar de voorsteden, waardoor de zwarte bevolking achterbleef en de etnische segregatie juist is toegenomen! (Vermeulen 2001).

Daarnaast is de problematiek van discriminatie van de homoseksuele docent in het streng-christelijke onderwijs zeer beperkt. De persoonlijke trauma's die hiermee gepaard gaan mogen niet geminimaliseerd worden. Maar het gaat om zeer weinig gevallen. De afgelopen 25 jaar – sinds de inwerking-treding van de Algemene wet gelijke behandeling – is ter zake eenmaal bij de rechter geprocedeerd, en bij de (klachten)commissie gelijke behandeling slechts enkele malen. Overigens is in 2015 de zogenaamde 'enkele feit'-constructie geschrapt, zodat de juridische mogelijkheden voor het orthodoxe onderwijs om een homoseksuele docent op grond van de richting te weigeren onverkort uitgesloten zijn.<sup>6</sup>

### 3.3.3 Afsluiting van de maatschappij; indoctrinatie

Tegen overheidsbekostiging van het op een godsdienstige richting gebaseerd bijzonder onderwijs wordt veelal aangevoerd, dat dit onderwijs uitgaat van een specifieke religieuze ideologie, welke leerlingen door zijn eenzijdige, soms indoctrinerende opstelling adequate kennisverwerving, alsmede aanraking met alternatieve overtuigingen en met leerlingen van andere gezindten onthoudt. Daardoor veroorzaakt dit onderwijs onwetendheid en religieus-culturele apartheid, aldus de critici, bestendigt het etnische scheidslijnen, en is het een oorzaak van verdere maatschappelijke desintegratie. En dat is juist nu problematisch, nu het onderwijs zo belangrijk is als noodzakelijk instrument voor kennisverwerving, integratie en burgerschapsvorming. Vaak gaat deze kritiek gepaard met de opvatting dat religie een particulier-subjectief (zelfs irrationeel) fenomeen is. Als men religieuze overtuigingen wil overdragen, dan moet men dat maar in de privésfeer doen, of desnoods in de eigen particuliere, niet-bekostigde school. In ieder geval moet de overheid afzien van financiering en ondersteuning van onderwijsinstellingen die tot doel hebben dergelijke overtuigingen over te dragen.

Er is tot op heden echter weinig empirisch bewijs voor aangedragen dat religieus gefundeerd onderwijs daadwerkelijk in grote omvang negatieve gevolgen heeft. Onderzoek naar de invloed van het schoolklimaat op *intellectuele onderwijsprestaties* komt vooral uit de Verenigde Staten, waar in het geheel niet uit blijkt dat deze prestaties lijden onder het religieuze karakter van de school (Coleman, Hoffer & Kilgore 1982). Onderzoek van Dronkers en Robert uit 2004 suggereerde dat ook voor Nederland en 18 andere OESO-landen geldt dat leerlingen van overheidsonafhankelijke scholen (bijzondere scholen)

<sup>6</sup> Wet van 21 juni 2015, *Staatsblad* 2015, 200 (*Kamerstukken* 32476).

beter presteren dan vergelijkbare publieke scholen. In de conclusie van hun onderzoek stelden Dronkers en Robert dat de verschillen in schoolprestaties in hoofdzaak verklaard worden door het gunstiger schoolklimaat op private, overheidsonafhankelijke scholen (Dronkers & Robert 2004; Dronkers & Robert 2005). Opvallend in dit verband is de kwaliteitssprong die het islamitisch basisonderwijs recentelijk lijkt te maken. Zo kwamen de islamitische scholen – na de correctie-Dronkers voor opleidingsniveau, inkomen en aantal moeilijk lerende kinderen – op de eerste plaats bij de scores voor de eindtoets basisonderwijs; de reformatorische scholen kwamen op de tweede plaats.

In ieder geval is tot op heden niet aangetoond dat leerlingen op religieus gefundeerde scholen *in intellectuele zin* fundamenteel minder presteren. En evenmin is aannemelijk gemaakt dat zij zich meer dan andere leerlingen tegen andersdenkenden afzetten, minder bereid zijn zich voor de gemeenschap in te zetten, et cetera (Braster & Zwanenburg 1998). Zo is tot nu toe niet gebleken dat de burgerschapscompetenties van leerlingen in het openbaar onderwijs superieur zijn aan die van leerlingen in het confessioneel onderwijs.

Zoals ik hiervoor al aangaf wordt daarnaast vooral aangevoerd dat het (streng-) confessioneel bijzonder onderwijs uitgaat van een specifieke religieuze ideologie, en dat tenminste de *morele openheid* van leerlingen daardoor aangetast wordt. Dat onderwijs onthoudt leerlingen door zijn eenzijdige, indoctrinerende opstelling relevante kennis en aanraking met alternatieve overtuigingen en andere gezindten. Aldus handelt dit onderwijs in strijd met de autonomie van de leerling. Dit principe van de individuele autonomie brengt met zich, dat het onderwijs moet volstaan met het aanreiken van alternatieve normatieve stelsels, zonder daar een eigen voorkeur voor uit te spreken. Waar het om gaat is dat het jonge individu op objectieve wijze een palet aan overtuigingen aangereikt krijgt, en aldus in staat gesteld wordt daaruit in vrijheid te kiezen. Als men al religieuze overtuigingen wil overdragen, dan moet men dat maar in de privésfeer doen. In ieder geval moet de overheid afzien van financiering en ondersteuning van indoctrinerende confessionele onderwijsinstellingen die dat tot doel hebben.

Het is lastig om de juistheid van deze argumentatie op waarde te schatten. Zij ziet ten eerste slechts op een beperkt aantal (hooguit enkele honderden) bijzondere scholen met een strikte signatuur. Zij gaat daarnaast niet zo ver dat ouders het recht ontzegd wordt om hun kinderen binnen de sfeer van het gezin conform hun godsdienst of levensbeschouwing te mogen opvoeden. Zou dat wel zo zijn, dan zou deze opvatting strijdig zijn met de in mensenrechtenverdragen neergelegde opvoedingsvrijheid, en de deur wagenwijd

open zetten voor een diep in de privésfeer ingrijpende overheidsbemoeyenis en staatspedagogiek. Zij gaat ook niet zo ver, dat het ouders verboden wordt om binnen de eigen privaat gefinancierde instellingen, waaronder scholen, hun godsdienstige overtuigingen aan hun kinderen te doen overdragen: ook die vrijheid is in de mensenrechtenverdragen gewaarborgd. Nogmaals, blijkbaar gaat het er slechts om, dat de overheid daar geen positieve, financiële bijdrage aan zou mogen leveren.

De vooronderstelling die aan deze opvatting ten grondslag ligt is, dat het mogelijk en wenselijk is dat jonge leerlingen vanuit een blanco-situatie in vrijheid kunnen kiezen uit verschillende leefstijlen en waardenstelsels. Ik betwijfel ten eerste of dat werkelijk kan. Aan de hand waarvan zou dan immers gekozen moeten worden? Waar haalt de opgroeiende leerling zijn criteria vandaan op grond waarvan voor de ene dan wel de andere visie, de ene dan wel de andere levensstijl gekozen wordt? Ook als die criteria niet mede door de school aange-reikt worden, dan nog zullen zij van buitenaf – gezin, vrienden, sociale media – in meerdere of mindere mate van dwingendheid overgedragen worden. De idee dat de opgroeiende leerling vanuit het niets zijn levensplan trekt en onge-hinderd door externe factoren in een cafeteria van levensvisies een vrije keuze maakt, lijkt mij een fictie. Tegengeworpen zou kunnen worden, dat dat wel waar moge zijn, maar dat althans de (overheidsgefinancierde) school niet tot taak mag hebben het keuzeproces te beïnvloeden. Maar waarom zou dat niet mogen? Ik vermag niet in te zien wat er op tegen is dat ouders opteren voor een school waarvan het ethos in het verlengde ligt van de thuis overgedragen normen en waarden (Merry 2018).<sup>7</sup> Wat is er op tegen, dat zij ervan uitgaan dat het ingroeien in een coherente levensvisie een goede basis vormt om tot volwaardig mens uit te groeien, zonder dat dat overigens uitsluit dat de betrok-kene na verloop van tijd toch andere keuzes maakt? (Thiessen 1993).

Ik zou in dit verband willen putten uit Putnam's onderscheid tussen twee soorten sociaal kapitaal (Putnam 2000). Het ene soort sociaal kapitaal bindt samen – *bonding* – en het andere slaat bruggen – *bridging*. Samenbinden (*bonding*) vindt plaats tussen mensen die zichzelf in elkaar herkennen: mensen met eenzelfde religie, traditie, normen en waarden etc. Bruggen

7 Zo benadrukt Michael Merry het belang van islamitische scholen als een veilig 'thuis' voor leerlingen die anders in een veelal vijandige schoolomgeving moeten opgroeien. Zie bij voorbeeld zijn 'Indoctrination, Islamic schools, and the broader scope of harm', in: *Theory and Research in Education* 2018, 1-17.

slaan (bridging) vindt plaats tussen mensen die juist van elkaar verschillen. Samenbinden vindt primair plaats in kleinere plaatsgebonden gemeenschapsverbanden, waarin *face to face* relaties domineren: het microniveau van het gezin, de school, de vereniging, de kerk. Bruggen slaan vindt primair plaats op het meso- en macroniveau van de maatschappij, de markt, de politiek: een meer omvattende gemeenschapszin tussen verschillende groepen, gebaseerd op een abstracter besef van een gemeenschappelijke geschiedenis en toekomst, solidariteit, burgerschap.

De vrijheid van onderwijs maakt samenbinden mogelijk: het in eigen – bijzondere – scholen op basis van godsdienst, levensovertuiging, pedagogische idealen verbinden van leerlingen, ouders, leerkrachten, op de grond van gemeenschappelijke overtuigingen, tradities etc. Het is deze vorm van samenbinding, deze integratie op het niveau van specifieke groepen, die in de politiek en maatschappelijke discussies veelal als problematisch ervaren wordt, en reden is om de vrijheid van onderwijs kritisch te bezien. Die kritiek komt erop neer dat het bijzonder onderwijs weliswaar voor samenbinding en integratie (bonding) zorgt, maar op een microniveau, gericht op de interne sfeer van de groep, waardoor onvoldoende bruggen geslagen worden naar de anderen, met als gevolg dat leerlingen afgescheiden worden en blijven van de maatschappij: een soort religieuze of culturele apartheid. Het is deze interne, anderen uitsluitende gerichtheid, deze in zichzelf besloten integratie, die de externe overbrugging (bridging), de maatschappelijke integratie in de weg staat, zo luidt de kritiek. Het moge duidelijk zijn dat deze kritiek in het bijzonder is gericht tegen het islamitisch onderwijs, maar ook tegen het reformatorisch onderwijs.

Deze kanttekeningen bij het bijzonder onderwijs, bij de vrijheid van onderwijs, en in het bijzonder bij het bestaan van orthodox-religieuze – vooral streng-christelijke en islamitische – scholen, zijn zeer wel te begrijpen. Er zijn middelpuntvliedende tendensen, er is sprake van voortschrijdende pluriformiteit, individualisering, versplintering, multi-culturalisering, waardoor het zicht op een gemeenschappelijke noemer op grond waarvan een minimum aan gemeenschappelijkheid en burgerschap mogelijk is, steeds verder lijkt te verdwijnen. Het is begrijpelijk dat politici, pedagogen, beleidsmakers naar het onderwijs kijken als het voornaamste instrument waar de overheid via de bekostiging greep op heeft om dat minimum aan integratie te realiseren. Door de secularisatie en individualisering in de afgelopen decennia is het verzuilde maatschappelijk middenveld, dat heel lang een verbindende functie vervulde, vergaand weggevaagd. Het onderwijs is eigenlijk nog de enige sector



– zo is de redenering – waarin kinderen van allerlei rangen, standen, tradities, etniciteit en afkomst bijeen komen, het is nog de enige institutie die zo iets als burgerschapsvorming en integratie kan stimuleren. Het is deze redenering die ten grondslag ligt aan een voorkeur voor wat de Amerikanen de ‘common school’ noemen, de Fransen de ‘*école laïque*’, en wat wij meestal als openbaar onderwijs aanduiden: de veronderstelling dat levensbeschouwelijk neutraal onderwijs waarin een minimale moraal van burgerschap en tolerantie bijgebracht wordt de beste waarborg is om een zekere gemeenschappelijkheid te realiseren.

Maar ook de op de bijzondere school uitgedragen visie dient uiteraard aan bepaalde randvoorwaarden te voldoen. Deze dient zich te houden binnen de grenzen getrokken door de democratische rechtsstaat, en moet voldoen aan de door de onderwijswetgeving gestelde eisen, inclusief die welke gericht zijn op het bijbrengen van bepaalde algemene basiswaarden, burgerschapsvorming etc. Het is moeilijk na te volgen, waarom ouders en leerlingen niet binnen die randvoorwaarden zouden mogen opteren voor een school die van een eenduidige religieuze of levensbeschouwelijke visie uitgaat die bij de overtuigingen van thuis aansluit. Waarom zou een overheid die mogelijkheid niet mogen en willen faciliteren door dergelijke scholen op voet van gelijkheid met neutrale scholen te financieren?

Daar komt bij, dat er geen empirisch bewijs voorhanden is dat een dergelijke optie binnen de onderwijsstelsels van de westerse staten in het algemeen negatief voor de leerling of de maatschappij uitpakt. Wat er aan onderzoek is, wijst erop dat leerlingen van bijzondere scholen met een uitdrukkelijk religieus ethos in het algemeen zelfs wat beter dan leerlingen van neutrale scholen scoren op onderwijsprestaties en burgerschapscompetenties. In dit verband kan zeker niet uitgesloten worden, dat bepaalde confessionele scholen vanuit hun religieuze ethos goed in staat zijn klassieke waarden en deugden bij te brengen zoals discipline, gehoorzaamheid, zelfbeheersing, bescheidenheid, schroom, mededogen – waarden die weliswaar minder scoren op de moderne meetlat van individualisme en zelfbeschikking, maar die niettemin zeer waardevol zijn. Het zou mijns inziens zeer wel zo kunnen zijn, dat dergelijke scholen, juist omdat zij uit kunnen gaan van een normatieve traditie en deze kunnen ‘voorleven’, tot dergelijke overdracht van waarden in staat zijn.

Het komt mij voor, dat er door de critici in feite voor gepleit wordt dat de overheid aan (al) het bekostigd onderwijs het ideaal van individuele autonomie en persoonlijke vrijheid, en daarmee ook de eis van een specifieke modus van

neutraliteit oplegt. Mijns inziens is dat niet nodig en zelfs disproportioneel. De democratische rechtsstaat dient veel ruimte te laten voor pluriformiteit, ook voor alternatieve idealen van meer collectivistische en traditionele aard.

#### 4. Godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk onderwijs op openbare scholen

Het is overigens niet zo dat de hiervoor geschetste visie, die op grond van een scherpe invulling van de scheiding van kerk en staat stelt dat godsdienst en levensbeschouwing vergaand uit de publieke sfeer – en ook uit het overheidsgefinancierde onderwijs – gebannen zouden moeten worden, in wetgeving en beleid altijd de overhand heeft. Zo is opvallend, dat vorig jaar een wijziging op de Wet op het primair onderwijs (Wpo) is aanvaard, op grond waarvan een structurele grondslag (artikel 184b Wpo) – in plaats van tot dan via een niet structurele subsidie – zal worden opgenomen voor overheidsbekostiging van godsdienst- en levensbeschouwelijk onderwijs.<sup>8</sup> Daarmee zal de continuïteit verzekerd worden van de mogelijkheid om ook op een openbare school (een uur in de week) religieus of levensbeschouwelijk gekleurd onderwijs te ontvangen. Dat onderwijs wordt verzorgd door een leerkracht in dienst van een der vijf ‘zendende’ stichtingen die uitgaan van resp. de protestantse kerken, de Rooms-Katholieke Kerk, het Humanistisch Verbond, de Hindoeraad Nederland en de (islamitische stichting) SPIOR. De door deze vijf instanties opgerichte Stichting Dienstencentrum HVO en GVO behartigt de gezamenlijke belangen (waaronder de salarisadministratie), ontvangt de bekostiging en verantwoordt deze naar het Ministerie van OCenW.<sup>9</sup>

De openbare basisscholen treden derhalve op als gastheer, maar zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van de lessen: dat zijn de zendende levensbeschouwelijke stichtingen (artikel 51 Wpo). Daarmee wordt recht gedaan aan de pluriforme grondslag van het openbaar onderwijs (artikel 46, eerste lid, Wpo),

8 Wet van 6 juni 2017, *Staatsblad* 2017, 289 (*Kamerstukken* 34246). De wet zal vermoedelijk op afzienbare termijn in werking treden, te samen met de uitvoeringsregeling, een Algemene maatregel van bestuur (Besluit tot wijziging van het Besluit bekostiging WPO en het Besluit bekostiging WEC in verband met de bekostiging van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen). Zie over deze wet Jurn de Vries, ‘Sluitstuk van de financiële gelijkstelling. Honderd jaar na de onderwijspecificatie van 1917 ook bekostiging voor GVO en HVO op openbare scholen’, in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2017 (2), 66-82.

9 *Kamerstukken II* 2014/15, 34246, nr. 3, p. 3-4.

en gepaste ruimte geboden voor denominatief onderwijs.<sup>10</sup> En een dergelijke constructie is niet in strijd met de scheiding van kerk en staat, aldus de toelichting bij het wetsvoorstel.<sup>11</sup>

Opmerkelijk is dat in de parlementaire discussies over deze rechtstreekse overheidsfinanciering van organisaties op religieuze en levensbeschouwelijke grondslag, met het uitdrukkelijk oog op het geven van dito onderwijs – aan openbare scholen! – de scheiding van kerk en staat en de neutraliteit van de overheid slechts *en marge* aan de orde is gesteld. Blijkbaar zijn deze principes van scheiding en neutraliteit toch niet zo scherp als ze in meer algemene ideologische debatten ingevuld worden. Wat hierbij ongetwijfeld meegespeeld heeft, is dat in samenhang met de overheidsfinanciering ook randvoorwaarden gesteld zijn. Zo moeten de leerkrachten die vanuit de zendende stichtingen godsdienst- en levensbeschouwelijk onderwijs geven – behoudens voor zover zij onder het overgangsrecht van artikel XII Wet op de Beroepen in het Onderwijs (Wet BIO) vallen – voldoen aan eisen met betrekking tot vakdidactische en pedagogische bekwaamheid.<sup>12</sup> Vakinhoudelijke bekwaamheidseisen worden aan hen evenwel niet gesteld; de scheiding van kerk en staat brengt immers met zich dat de overheid niet over de inhoud van godsdienst of levensbeschouwing gaat.<sup>13</sup> Wat mogelijk ook meespeelt, is dat dit onderwijs (hoewel de overheid niet gaat over de inhoud) zich binnen de marges van de democratische rechtsstaat moet ophouden: is dat onderwijs in strijd met de opdracht tot burgerschapsvorming in artikel 8, derde lid, van de Wpo, dan is dat grond om de bekostiging in te trekken.<sup>14</sup> Hier tekent zich de matigende invloed af van de ‘zilveren koorden’: door het bijzonder onderwijs of (zoals in casu) het godsdienst- en levensbeschouwelijk onderwijs te bekostigen, verschaft de overheid zich de mogelijkheid om als tegenprestatie te eisen dat dit onderwijs aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven voldoet en zich aan zekere grenzen houdt.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2014/15, 34246*, nr. 9, p. 2.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2014/15, 34246*, nr. 3, p. 5, met een beroep op een advies van de Onderwijsraad, *Dienstverband, godsdienst en de openbare school* (2006).

<sup>12</sup> Artikel 2.2 lid 1, onder b en c van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel.

<sup>13</sup> *Staatsblad 2017, 148* p. 32.

<sup>14</sup> Aldus de toelichting bij het ontwerp Besluit bekostiging WPO in verband met de bekostiging van godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk onderwijs op openbare scholen. NB: er zijn bovendien plannen om de burgerschapsopdracht aan te scherpen, aldus het regeerakkoord Rutte III; het consultatiewetsvoorstel is in juni 2018 gepubliceerd.

Het is vermoedelijk mede door deze matigende invloed die van de overheidsfinanciering – en daaraan verbonden voorwaarden en toezicht – uitgaat dat er in Nederland nauwelijks sprake is van misstanden op bijzondere scholen, in de zin dat daar onderwijs gegeven wordt dat tegen de basiswaarden van de democratische rechtsstaat in gaat. Zo leidde een uitgebreid, intensief onderzoek naar het godsdienstonderwijs op 20 islamitische basisscholen naar aanleiding van indicaties dat sprake was van financiering en beïnvloeding vanuit Saoedi-Arabië, tot de vaststelling dat van onderwijs in strijd met die waarden geen sprake was (Inspectie van het Onderwijs 2003).

## 5. Afrondende beschouwingen

Samenvattend. De meeste critici van overheidsfinanciering van het bijzonder onderwijs worden ongetwijfeld gedreven door oprechte zorgen en wezenlijke idealen. Toch meen ik dat hun kritiek onvoldoende hout snijdt. De verwijten die met name jegens het orthodoxe (reformatorische, gereformeerde, islamitische) deel van het bijzonder onderwijs geuit worden zijn onvoldoende steekhoudend. Het beroep op de scheiding van kerk en staat ziet voorbij aan de variatie van acceptabele invullingen die aan dit principe gegeven kunnen worden. Het lijkt er overigens op, gezien de recente wettelijke verankering van de bekostiging van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op openbare scholen, dat dit scheidingsprincipe in de praktijk soms minder scherp ingevuld wordt.

Het bijzonder onderwijs is slechts in beperkte mate debet aan de etnische segregatie. Er zijn geen aanwijzingen dat het religieuze karakter van bepaalde bijzondere scholen afbreuk doet aan de onderwijsprestaties en burgerschapscompetenties van de leerlingen. En tegenover het beroep op persoonlijke autonomie kan evengoed aangevoerd worden dat religieuze socialisatie een stevige bodem kan verschaffen op basis waarvan de leerling geleidelijk een eigen gekozen levenspad in kan slaan.

Nederland is een land van minderheden, en zal dat blijven. Dat betekent mijns inziens, dat de staat – ook in het onderwijsbeleid – zo min mogelijk uit moet gaan van een inhoudelijk mensbeeld. Zelfs het ideaal van de persoonlijke autonomie acht ik in dat verband te omvattend, te inhoudelijk om als het door alle scholen te realiseren doel te fungeren. Veeleer dient er voldoende ruimte te blijven voor alternatieve principes, uiteraard binnen door de wet getrokken minimumgrenzen.

Het bijzonder onderwijs kan een belangrijke rol spelen, met name dan, wanneer het in staat is om zoiets als een waardengemeenschap te vormen, waarbinnen leerlingen en personeel zich geborgen voelen, en waarbinnen op basis van een zeker minimum aan gemeenschappelijke waarden het individu tot zijn recht kan komen. Ik denk dat deze functie van de school als een waardengemeenschap nu belangrijker is dan ooit. De school is nog de enige institutie waarin jongeren van verschillende afkomst verplicht zijn samen te leven en te werken. En in toenemende mate zal – naast uiteraard individuele ontplooiing – de noodzaak van een houding gericht op samenwerken en coöperatie zich doen gevoelen. Ik vermoed dat de problemen die ons te wachten staan veel meer dan voorheen op eenieder van ons een zwaar beroep zal doen op persoonlijke solidariteit (die dus veel meer omvat dan het betalen van belasting en premies). Het confessioneel onderwijs heeft bij het stimuleren van een dergelijke solidariteit en broederschap op zichzelf goede papieren.

Aan het pleidooi vóór de openbare school als de school van en voor allen (de ‘common school’) en tégen de bekostigde bijzondere school die (religieuze) groepsloyaliteit en afscheiding zou bestendigen ligt een visie op Nederlandse (seculier-individualistische) waarden als gemeenschappelijke grondslag van de Nederlandse staat en samenleving ten grondslag.<sup>15</sup> Het is deze opvatting die de grond vormt voor voorstellen voor afschaffing van de overheidsbekostiging van het bijzonder onderwijs. En het is dit denkbeeld dat leidt tot de opvatting dat de rol van religie moet worden beperkt tot de zuiver private sfeer. Aan de basis daarvan ligt het ideaal van het zelfbepalende autonome individu, dat zijn eigen levensplan opstelt en volgt, daarbij tegelijkertijd de vrije sfeer van de andere individuen eerbiedigend.

Persoonlijke autonomie is een prachtig ideaal, waarvoor ik zelf wel zou willen tekenen. Tegelijkertijd meen ik dat dit ideaal te inhoudelijk, te gevuld en alomvattend is om het primaire basisbeginsel in het beleid inzake integratie en educatie te zijn (Gorashi 2006; Spijkerboer 2007; Vermeulen 2007). De liberaal-pluralistische staat is liberaal in zoverre hij afziet van het door overheidsinstanties opleggen van inhoudelijke opvattingen over het goede leven en het waardige burgerschap, waaruit voor allen geldende normen zouden voortvloeien. In een liberale staat kan de bron van eenheid en integratie niet een materiële opvatting van het goede – een brede versie van publieke moraal – zijn, maar alleen een procedurele overeenstemming inzake het juiste – de idee van een smalle publieke moraal. Hoewel het ideaal van persoonlijke

---

15 *Kamerstukken II 2004-2005*, 29 700, nr. 6, p. 3, 47 en 48.

autonomie minder inhoudelijk is dan concurrerende idealen – omdat dit beginsel het individu een redelijke mate van zelfdefinitie laat, en daarmee een zeker relativisme in zich bergt – is het niettemin toch te dicterend, te omvattend, te ongevoelig voor alternatieve, meer collectieve varianten van het goede leven die gebaseerd zijn op religie, traditie, cultuur – groepsloyaliteiten die niet kunnen worden gereduceerd tot individuele keuzes. De democratische rechtsstaat dient een open huis te zijn en te blijven, met een variëteit aan kamers en leefruimten waarin ook minderheden van religieuze en andere snit zich thuis kunnen voelen.

## Literatuur

- Braster, J.F.A. & M.A. Zwanenburg (1998),  
*Geloof in levensstijl. Een empirisch onderzoek onder de Nederlandse jeugd*, Rotterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen.
- Coleman, J.S., T.B. Hoffer & S. Kilgore (1982),  
*High School Achievement: Public, Catholic, and Other Private Schools Compared*, New York: Basic Books.
- Dronkers J. & P. Robert, (2004),  
 De effectiviteit van openbaar en bijzonder onderwijs: een crossnationale analyse, in: *Mens & Maatschappij*, 79 ( 2), 170-192.
- Dronkers J. & P. Robert, (2005).  
 Schoolprestaties van leerlingen uit de lagere strata op openbare, bijzondere en privé-scholen: een crossnationale test van de Coleman & Hoffer-these, in: *Pedagogische Studiën*, 82 (3), 219-220.
- Glenn, Ch. L. (2011),  
*Contrasting Models of State and School. A Comparative Historical Study of Parental Choice and State Control*, New York: Continuum International Publishing Group 2011.
- Gorashi, H. (2006),  
*Paradoxen van culturele erkenning. Management van Diversiteit in Nieuw Nederland*, Amsterdam: VU.
- Inspectie van het Onderwijs, (2003),  
*Islamitische scholen nader onderzocht*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- McColdrick, D. (2006),  
*Human rights and religion*, Oxford: Hart Publishing.

- Mentink, D. (2010),  
Scheiding van kerk en staat in het onderwijsrecht. Het aanhoudende debat over het beleid van de staat ten opzichte van het openbaar en bijzonder onderwijs, in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 3, 42-60.
- Merry, M. (2018),  
Indoctrination, Islamic schools, and the broader scope of harm, in: *Theory and Research in Education*, 16 (1), 1-17.
- Monsma S.V. & J.C. Soper (1997),  
*The Challenge of Pluralism. Church and State in Five Democracies*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Onderwijsraad, (2006),  
*Dienstverband, godsdienst en de openbare school*.
- Putnam, R. (2000),  
*Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Spijkerboer, T. (2007),  
*Zeker weten. Inburgering en de fundamente van het Nederlandse politieke bestel*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Thiessen, E.J. (1993),  
*Teaching for commitment: liberal education, indoctrination, and Christian nurture*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Vermeulen, B.P. (2001),  
Waarom wij het Supreme Court niet (altijd) hoeven te volgen, in: Bovend'Eert, P.P.T. e.a. (red.), *Grensverleggend staatsrecht. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*, Kluwer, Deventer, 323-336.
- Vermeulen, B.P. (2007),  
*Vrijheid, gelijkheid en burgerschap. Over verschuivende fundamente van het Nederlandse minderhedenrecht en -beleid: immigratie, integratie, onderwijs en religie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vries, J. de (2017),  
Sluitstuk van de financiële gelijkstelling. Honderd jaar na de onderwijspacificatie van 1917 ook bekostiging voor GVO en HVO op openbare scholen', in: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 7 (2), 66-82.