

Bekijk artikel 23 ook eens vanuit zijn ontstaansgeschiedenis, betoogt John Exalto, dat kan helpen om goede en zorgvuldige afwegingen te maken bij onderwijswetgeving en stelselwijzigingen.

# Artikel 23, richtingvrije planning en ruimte voor nieuw initiatief

DOOR JOHN EXALTO

**A**rtikel 23 is de uitkomst van de schoolstrijd die in de negentiende eeuw in Nederland in alle hevigheid is uitgevochten. Het was een strijd om de school, maar evenzeer een strijd om het land. Van wie is dit land en wie heeft het op school voor het zeggen? Aanvankelijk claimde elke groep de gehele publieke ruimte voor zichzelf, inclusief de school. Maar langzaam daalde het besef in dat die ruimte misschien wel van iedereen was en daarom verdeeld moest worden. Verstandige liberalen, principiële protestanten, vasthoudende katholieken en democratische socialisten kwamen zo in 1917 tot een pacificatie, een schoolvrede. Ieder z'n school met gelijke rechten op financiering, alles onder toezicht van de staat. Het is van belang te beseffen dat deze politieke deal ook anders uit had kunnen pakken.

**Terwijl Lenin in Rusland met geweld de macht greep**, werd in Nederland de schoolvrede gesloten. Maar ook dichter bij het Binnenhof was er oorlog. Bij het Belgische Ieper vielen nog in 1917 duizenden dodelijke slachtoffers. Nederland was weliswaar neutraal, maar wegens toenemende schaarste moest in 1917 het eten op de bon. In Amsterdam brak het aardappeloproer uit, er werd geplunderd en gestaakt, het leger schoot elf mensen dood, meer dan honderd raakten gewond.

Met de pacificatie kon de honger niet bestreden worden, maar het was wel een antwoord op revolutie ver weg en dichtbij: hier werd de wil getoond om samen te leven in een verdeeld land, om iedereen in zijn eigenheid te accepteren, om binnen de kaders van de rechtstaat ruimte voor verschil toe te staan en te institutionaliseren. In een voor de Europese democratie wankelende tijd was dat een belangrijk signaal, want naast de financiële gelijkberechtiging werd ook het kiesrecht uitgebreid en de evenredige vertegenwoordiging afgekondigd. Daarmee is 1917 een belangrijk en gedenkwaardig moment in de Nederlandse geschiedenis geworden.



**Tegelijkertijd moeten we de betekenis van 1917** voor het onderwijs niet overschatten: onderwijsvrijheid was er al sinds de grondwet van 1848, subsidie voor het bijzonder onderwijs werd sinds 1889 stapsgewijs verstrekt en uitgebreid. In 1917 werd de onderwijsvrijheid niet naar een hoger plan getild, ze werd door de financiële gelijkstelling geformaliseerd. Daarmee versterkte de staat zijn macht over het (bijzonder) onderwijs; dat verliep via de indirecte weg van het voorwaardenscheppend kader en spoedig ook via bezuiniging.

Over onderwijsvrijheid moeten we daarom eigenlijk steeds met twee woorden spreken. Enerzijds is er een pluriform onderwijsbestel als resultante van een politiek van 'geven en nemen' en het duale stelsel als waarborg voor minderheden. Anderzijds is er de feitelijke situatie van beperkte handelingsvrijheid van onderwijsinstellingen, die sterk afhankelijk zijn van besturen en overheidsorganen. Die handelingsvrijheid is in de loop van de twintigste eeuw steeds verder afgenomen. Het administratieve onderwijsbeleid werd in de loop van de jaren steeds sturender en 'constructiever'.



Daar komt bij dat in 1917 werd uitgegaan van geïnstitutionaliseerd pluralisme langs levensbeschouwelijke scheidslijnen. Deze vorm evolueerde in de loop van de twintigste eeuw in een van staatswege gepropageerd gelijkheidsbeginsel dat diversiteit binnen de oit op basis van monocultuur ingerichte instituties af wil dwingen. Denk aan alle discussies over burgerschapsonderwijs. De vraag is daarom wat er nu nog over is van die vrijheid en of artikel 23 daarmee eigenlijk niet zijn oorspronkelijke betekenis heeft verloren.

Laten we daarom nog even iets preciezer naar de geschiedenis kijken. In 1848 werd de onderwijsvrijheid voor het eerst grondwettelijk vastgelegd. Dit gebeurde op instigatie van de liberale premier Jan Rudolf Thorbecke, die een groot voorstander was van zogeheten burgerlijke vrijheden. Hij hoopte dat het particulier initiatief van schoolstichting op zo'n schaal tot ontplooiing zou komen dat de staat op termijn haar handen van het onderwijs zou kunnen aftrekken (op een toezichhoudende rol na). Dat ging andere liberalen te ver. Zij wilden de overheidszorg voor het onderwijs ook in de wet vastleggen, wat leidde tot de formulering dat het onderwijs 'een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering' is.

Enkele decennia later ontpopte de confessionele politicus Abraham Kuyper zich als een fervent voorstander van deze burgerlijke vrijheden. Hij wilde het initiatief voor schoolstichting ook in de samenleving leggen en dacht de ouders een grote rol toe. Die visie werd gedeeld door Pieter Cort van der Linden, de liberale premier onder wie de pacificatie tot stand kwam. Cort van der Linden deelde Thorbecke's standpunt dat de eenheid van de natie gediend is met initiatieven vanuit de samenleving. Het ideaal is dat elke ouder en elke groep voor haar eigen kinderen zorgt zonder tussenkomst van de staat. Zolang dat ideaal geen volledige werkelijkheid is, moet de staat voorzien in neutraal, openbaar onderwijs. Cort van der Linden was daarom een voorstander van volledige rechtsgelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Hij vond dat de staat geen denkbeelden aan de samenleving op kan leggen; ze heeft juist tot taak de voorwaarden te scheppen waardoor de in de samenleving bestaande opvattingen tot ontwikkeling kunnen komen.

Wat Thorbecke, Kuyper en Cort van der Linden dus deelden, was een beperkte staatsopvatting (maximaal een administratief onderwijsbeleid), afwijzing van inhoudelijke sturing vanuit overheid of inspectie en een ideaal van een sterke civil society die de vrijheid heeft scholen te stichten en onderwijs te ontwikkelen waar bij ouders behoefte aan is. Die scholen konden zowel levensbeschouwelijk gefundeerd zijn als op een didactisch of pedagogisch concept berusten.

**Dit uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs** is door allerlei factoren onder het stof geraakt. De overheid eigende zich in de loop van de tijd een sturende rol toe, er ontstond een roep om burgerschapsonderwijs, de secularisatie veranderde het levensbeschouwelijke landschap en daarmee dat van de confessionele scholen, de opkomst van anti-democratisch fundamentalisme plaatste de oude vrijheden in een heel ander daglicht.

Dat zijn allemaal processen die niet zomaar gepasseerd kunnen worden bij een historische reflectie op artikel 23. We kunnen niet eenvoudigweg terug naar de situatie van 1917. Desalniettemin verdient het perspectief van Thorbecke, Kuyper en Cort van der Linden opnieuw in ogenschouw genomen te worden. Wat zij voorstonden en wat grotendeels in de pacificatie is gerealiseerd, lijkt terug te komen in de recent

***Richtingvrije planning is een uitgelezen kans om het onderwijs aan de ouders terug te geven en vormt bovendien een uitdaging aan de scholen om werk te maken van hun ideeën over pedagogische vorming.***

aangenomen wet Meer ruimte voor nieuwe scholen waarin het concept richtingvrije planning (het idee om het richtingbegrip bij het starten van nieuwe scholen te laten vervallen, [red.]) is uitgewerkt. De idee van richtingvrije planning maakte ook deel uit van de pacificatie. Als een schoolbestuur aan twee formele eisen had voldaan – het minimum aantal leerlingen en het storten van een waarborgsom – was de gemeentelijke overheid verplicht haar te bekostigen. Richting speelde pas later een (beperkende) rol.

**Richtingvrije planning is dus een goede** voortzetting van de historische bedoeling van de vrijheid van onderwijs. De Onderwijsraad heeft daar in adviezen uit 1996 en 2012 bij aangesloten door te stellen dat de richting van de school geen voorwaarde zou moeten zijn bij het stichten van een school en niet als negatieve bekostigingsvoorwaarde voor nieuwe of minder duidelijk geprofileerde partijen in de samenleving zou moeten gelden. Richtingvrije planning is een uitgelezen kans om het onderwijs aan de ouders terug te geven en vormt bovendien een uitdaging aan de scholen om werk te maken van hun ideeën over pedagogische vorming. Bovendien is richtingvrije planning een tegemoetkoming aan ouders voor wie de bestaande richtingen aan betekenis hebben verloren. Dat zal dan wel een sterke ouderbetrokkenheid vragen waarvan op dit moment geen sprake is.

Vormt instandhouding van het huidige stelsel met uitbreiding van nieuwe ‘richtingvrije’ scholen dan geen bedreiging voor integratie, leidt het niet tot isolement en segregatie? Zoals we in dit land niet allemaal op dezelfde politieke partij stemmen, zo hoeven we ook niet allemaal naar dezelfde school. Laat die vrijheid bestaan en laat elke school dan ook het verhaal van het ontstaan van artikel 23 in haar curriculum opnemen als ultieme vorm van burgerschapskunde. ●



► **Dr. John Exalto is universitair docent historische pedagogiek aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Over de ontstaansgeschiedenis van artikel 23 schreef hij het boek *Van wie is het kind? Twee eeuwen onderwijsvrijheid in Nederland* (2017).**

