

Vergaderjaar 2021–2022

35 924

Voorstel van wet van het lid De Hoop houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Een van de dingen die werkelijk optimistisch maakt is hoe de volgende generatie naar de wereld kijkt. Is plastic een probleem, dan gaat groep zes voor een opruimactie! Wat willen we later worden: profvoetballer, dokter, danser! Bij kinderen staan tussen droom en daad nog geen wetten in de weg of praktische bezwaren. Kinderen delen een aanstekelijk enthousiasme over de toekomst, alsof ze ergens een magische hoop-put kunnen aanboren die voor volwassenen gesloten is. Wat alle ouders dan weer delen, is de hoop dat de volgende generatie een eerlijke kans krijgt op een mooie toekomst. Dat willen we immers allemaal voor onze kinderen.

Een eerlijke kans, een mooie toekomst. Het blijft voor veel kinderen helaas bij dromen. In Rotterdam gaan op de ene school alle kinderen naar havo of vwo, waar dat bij een andere basisschool – in dezelfde straat – nog niet de helft van de kinderen is, net als in de rest van Rotterdam. Dezelfde straat, verschillende kansen. Dit voorbeeld staat helaas niet op zichzelf.

We zien scholen waar kinderen niet de kansen krijgen die ze op andere scholen wel krijgen. We zien scholen waar onze universele waarden – zoals gelijkheid van man en vrouw, of homo en hetero – niet worden gedeeld. We zien kinderen die thuiszitten en op geen enkele school worden toegelaten. Ons ideaal, dat het niet mag uitmaken waar je vandaan komt voor wie je later wordt, komt zo in gevaar.

Wat de initiatiefnemer van deze wet betreft moet de overheid daarom de grondwettelijke opdracht krijgen om voor gelijke kansen in het onderwijs te zorgen. De wijk waarin je woont, je religie of wie je ouders zijn mogen nooit bepalend zijn voor wie je later wordt. School moet voor ieder kind een gelijk startpunt zijn. Dat is niet alleen in het belang van onze jeugd, maar in het belang van ons allemaal. Gelijke kansen zijn essentieel voor een samenleving waarin we omkijken naar elkaar, waarin we kunnen

omgaan met verschillen en weerbaar zijn in een wereld die steeds sneller verandert.

De initiatiefnemer beoogt het belangrijke artikel 23 van de Grondwet – dat de vrijheid van onderwijs regelt én de overheid de taak geeft zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs – daarom aan te vullen. Met de aanvullingen blijft de onderwijsvrijheid voor scholen bestaan en wordt de positie van kinderen en ouders versterkt. Het nieuwe artikel 23 is duidelijk: ieder kind heeft recht op onderwijs, en moet elke school kunnen kiezen. Tegelijkertijd moet elke school de plicht hebben om kinderen op gelijke voet te accepteren. Daarbij moet het onderwijs niet alleen van goede kwaliteit zijn, maar ook bijdragen aan gelijke kansen, persoonlijkheidsvorming en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

In het vervolg van het algemeen deel van deze toelichting wordt in paragraaf 2 nader ingegaan op de achtergrond van het voorstel tot aanpassing van artikel 23. In paragraaf 3 worden de hoofdlijnen van het voorstel nader toegelicht. Paragraaf 4 gaat in op de noodzakelijkheid van het voorstel en het wettelijk kader. Paragraaf 5 gaat in op de financiële gevolgen. Paragraaf 6 gaat tenslotte in op de reacties naar aanleiding van de internetconsultatie van dit voorstel.

2. Achtergrond

Inleiding

Scholen doen fantastisch werk in zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. In onze kennissamenleving is het voor kinderen van het grootste belang dat zij op school zo goed mogelijk onderwijs ontvangen. Om verschillende redenen staat de kansengelijkheid onder druk. Dat uit zich onder andere in ongelijke werkdruk tussen scholen en in ongelijk vervolgperspectief voor kinderen. Wat de initiatiefnemer betreft zou Nederland er naar moeten streven met het publiek bekostigde onderwijs maximaal kansen te aan alle kinderen.

Het Nederlandse onderwijssysteem is van goede kwaliteit en het onderwijsaanbod is divers. Dat is een groot goed. Tegelijkertijd brengt die diversiteit ook een keerzijde met zich mee. Nergens anders zijn de verschillen tussen scholen zo groot. De vrijheid van onderwijs – zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet – kan daarbij worden misbruikt om 1) scholen te stichten die niet optimaal aan de toekomst van kinderen werken en 2) door kinderen te weigeren die op een bepaalde school onderwijs zouden willen genieten.

Wat de initiatiefnemer betreft is de vrijheid van onderwijs een groot goed maar mag deze nooit worden misbruikt om kinderen geen gelijke kansen te bieden of te indoctrineren met overtuigingen die haaks staan op de democratische rechtsstaat en de gelijkheid van eenieder. De initiatiefnemer stelt daarom voor om aan de bestaande uitgangspunten van artikel 23 opdrachten aan de wetgever toe te voegen: een recht op onderwijs, een acceptatieplicht en gelijke kansen, volledige ontplooiing en een burgerschapsopdracht. Daarmee wordt gegarandeerd dat de wetgever regels stelt over deze onderwerpen met betrekking tot kansengelijkheid. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader op de achtergrond van kansengelijkheid en artikel 23 in.

Bij kansengelijkheid gaat het erom dat jongeren in staat worden gesteld – en worden gemotiveerd en waar nodig ondersteund – om hun talenten te ontwikkelen. Het schoolsucces van kinderen zou enkel afhankelijk moeten zijn van hun capaciteiten en inzet, niet van het inkomen of het opleidingsniveau van hun ouders.¹

Dat is echter niet de realiteit. Al lange tijd wordt kansengelijkheid in het onderwijs erkend als probleem voor de samenleving. In het begin van de twintigste eeuw ontstond een maatschappelijke beweging tegen de standenmaatschappij. Steeds meer kwam er aandacht voor sociale mobiliteit en kansengelijkheid.² Dit werd versterkt na de Tweede Wereldoorlog. In de jaren '60, '70 en '80 van de vorige eeuw was sociale ongelijkheid een groot onderwerp van onderwijs-sociologisch onderzoek.³ Belangrijk werk was het grootschalige talentonderzoek van onder andere Van Heek in 1968.⁴ De onderzoekers constateerden dat er, ondanks de verbeteringsinspanningen, veel «verborgen talent» aanwezig is in het onderwijs, maar dat dit talent onontdekt blijft.⁵ Deze conclusies werden keer op keer bevestigd in later onderzoek.⁶

Sinds de jaren '60 is het bestrijden van kansengelijkheid eveneens een onderwerp op de politieke agenda, een proces dat hand in hand ging met de ontzuiling. Verschillende naoorlogs opgerichte partijen bepleiten in hun beginselprogramma's dat ze sociale en politieke verschillen wilden overbruggen en vernieuwing bepleiten.⁷ Pas na de vele onderwijs-sociologische onderzoeken uit de jaren '50 en '60 werd onderwijs ook steeds meer als een belangrijkere factor geacht in de strijd tegen kansengelijkheid. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs schreven verschillende onderzoekers en de Onderwijsraad eind vorige eeuw rapporten waarin zorgen werden geuit over de tendens van (toenemende) kansengelijkheid. De Onderwijsraad stelde in 1997 dat kansengelijkheid het uitgangspunt voor het onderwijs moet zijn: «bij gelijk presteren van leerlingen moeten gelijkwaardige onderwijsmogelijkheden horen».⁸ In de Tweede Kamer zijn er sindsdien verschillende moties en wetten ingediend om kansengelijkheid terug te dringen, zoals met de initiatiefwetten die een toelatingsrecht voor bijzonder onderwijs en burgerschapsonderwijs beoogden.⁹

In 2016 bracht de Onderwijsinspectie echter naar buiten dat de kansengelijkheid in het onderwijs in de voorafgaande jaren juist enorm is toegenomen.¹⁰ De OECD en het CBS kwamen met soortgelijke

¹ Kamerstukken II, 2018/2019, 35 000 VIII, nr. 175, p. 1.

² Matthijssen, M.A.J.M. (1979), *Klasse-onderwijs*. Deventer: Van Loghum Slaterus, p. 23.

³ Wesselingh, A.A. (1985), *Onderwijs en reproductie van maatschappelijke ongelijkheid 1975–1985*, Nijmegen: Instituut voor toegepaste psychologie, p. 1–5.

⁴ Mellink, A. G. M. (2013), *Worden zoals wij: Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, p. 146–150;

Matthijssen, M.A.J.M. (1979), *Klasse-onderwijs*. Deventer: Van Loghum Slaterus, p. 23–34.

⁵ Heek, van, F. e.a. (1968), *Het Verborgen Talent. Milieu, Schoolkeuze en Schoolgeschiedenis*, Meppel: Boom, p. 3–24.

⁶ Wesselingh, A.A. (1985), *Onderwijs en reproductie van maatschappelijke ongelijkheid 1975–1985*, Nijmegen: Instituut voor toegepaste psychologie, p. 1–5.

⁷ Wielenga, F. (2012), *Geschiedenis van Nederland*, Amsterdam: Boom, p. 324–326; Tromp, B. (2002) *Het sociaal-democratisch programma*, Amsterdam: Bert Bakker, p. 245–262.

⁸ Onderwijsraad (1997), *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.

⁹ Kamerstukken II, 2005/2006, 30 417, nr. 3.; Kamerstukken II, 2003/2004, 29 666, nr. 3.

¹⁰ Onderwijsinspectie (2016), *Staat van het onderwijs 2014–2015*, Utrecht: Onderwijsinspectie p. 21–26.

berichten.¹¹ Toenmalig onderwijsminister Bussemaker zag dat als aanleiding om de Gelijke Kansen Alliantie in het leven te roepen.¹² Ondanks het werk van deze Alliantie is er nog steeds onvoldoende vooruitgang geboekt om de tendens te keren. In 2017 en 2018 constateerde de Onderwijsinspectie dat de kansenongelijkheid verder is toegenomen.¹³ Ook in 2021 wijst de inspectie op een tweedeling, bijvoorbeeld tussen de grote groep leerlingen die goed toegerust ons onderwijs verlaat, en de leerlingen die zonder goede beheersing van de basisvaardigheden en zonder goede kansen de maatschappij in gaan. Uit internationaal vergelijkend onderzoek bleek dat 25 procent van de 15-jarigen risico loopt op laaggeletterdheid.¹⁴ Daarbij bestaan er grote verschillen tussen scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie, waardoor er ongelijke kansen ontstaan, al dan niet omdat hun ouders in staat zijn om doelbewust een betere school uit te kiezen.

Artikel 23

Na jaren van politieke strijd werd begin 20^{ste} eeuw in Nederland een historisch compromis bereikt tussen de leiders van alle zuilen: de pacificatie van 1917. Niet langer was het algemeen kiesrecht afhankelijk van de omvang van de portemonnee, maar sinds de pacificatie mochten alle mannen stemmen. Twee jaar later werd het kiesrecht ook uitgebreid naar alle vrouwen. Naast de uitbreiding van het kiesrecht in 1917, was de pacificatie ook het slotstuk van de zogeheten schoolstrijd. Voortaan zouden scholen met een bijzondere grondslag op dezelfde wijze worden gefinancierd uit de openbare kas als openbare scholen. Dit betekende dat de Grondwet gewijzigd moest worden, waarmee de tekst van het huidige artikel 23 van de Grondwet tot stand kwam.¹⁵

Artikel 23 bevat zowel sociale grondrechten (opdrachten aan de overheid om actief op te treden) als klassieke grondrechten (vrijheids- of afweerrechten van de burger tegenover de overheid). Aan de ene kant legt artikel 23 de verantwoordelijkheid van de overheid vast: «het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering» (het huidige eerste lid). Aan de andere kant geeft artikel 23 vrijheid aan een ieder om een school op te richten en naar eigen overtuiging in te richten: «Het geven van onderwijs is vrij» (het huidige tweede lid).¹⁶

Waar artikel 23 honderd jaar geleden bijdroeg aan de pacificatie van een sterk verzuilde samenleving, wordt nu door velen gewaarschuwd voor een omgekeerd effect.¹⁷ Artikel 23 is een belangrijk artikel dat ouders in staat stelt om onderwijs te kiezen dat aansluit bij hun levensbeschouwelijke visie en de verantwoordelijkheid van de overheid in het onderwijs vastlegt. Tegelijkertijd zorgt de bestaande uitleg van artikel 23 Grondwet – en artikel 7, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling –

¹¹ Spijker, van, F., K. van der Houwen, R. van Gaalen (2017), Invloed ouderlijk opleidingsniveau reikt tot ver in het voortgezet onderwijs, *ESB Onderwijs & wetenschap*, 102 (4749).

¹² Rijksoverheid (2016), Brede aanpak voor gelijke kansen in het onderwijs, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2016/10/31/brede-aanpak-voor-gelijke-kansen-in-het-onderwijs> (bezoekt op 24 april 2019).

¹³ Onderwijsinspectie (2017), Staat van het onderwijs 2015–2016, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 21; Onderwijsinspectie (2018), Staat van het onderwijs 2016–2017, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 24.

¹⁴ Onderwijsinspectie (2021), Staat van het onderwijs, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 19.

¹⁵ Zoontjens, P. J. J., Vermeulen, B. P., & Mentink, D. (2014), Artikel 23: Commentaar Grondwet. In *Nederland rechtsstaat: Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet*, p. 2–5.

¹⁶ Onderwijsraad (2012), Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad, p. 17.

¹⁷ Dujardin, A. (2019), Is de vrijheid van onderwijs nog wel van deze tijd?, *dagblad Trouw*, 28 april.; VOS/ABB, (2014), *Schoolgids: een toekomstvisie op ons onderwijsbestel*, Amsterdam: SDA Print + Media, p. 57–59.

ervoor dat een bijzondere school leerlingen mag weigeren/selecteren op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden.¹⁸ Als drager van het recht om onderwijs te krijgen hebben ouders en kinderen geen rechtstreekse aanspraak op toelating tot een school. De bevoegdheid om daarover te beslissen berust bij de drager van het recht om onderwijs te geven, oftewel het bevoegd gezag van de bijzondere school (de rechtspersoon of natuurlijk persoon die deze school in stand houdt en bestuurt).¹⁹

Deze vrijheid gaat blijkens het Maimonides-arrest ver. In deze zaak kwam de vraag aan bod in hoeverre een orthodox-joodse school gerechtigd was om een leerling te weigeren die weliswaar uit een liberaal-joods gezin kwam maar geen joodse moeder had (de vader van de jongen had wel op deze school gezeten). Niettemin oordeelde de Hoge Raad dat het bevoegd gezag van de school de jongen mocht weigeren:

«De in artikel 23 Grondwet aan het bijzonder onderwijs gewaarborgde «vrijheid van richting» weegt [...] zo zwaar dat het aan degene die (zoals te dezen de Stichting) een instelling van bijzonder onderwijs instandhoudt, in beginsel [...] vrijstaat de door die ouders verlangde toelating te weigeren, ook al hebben die ouders [...] een sterke en op redelijke gronden berustende voorkeur voor het onderwijs dat aan de betrokken instelling wordt gegeven, en ook al is de betrokken instelling de enige die onderwijs van deze richting verzorgt.»²⁰

De vrijheid van richting is echter niet onbegrensd. Het gelijkheidsbeginsel annex discriminatieverbod legt beperkingen op: het is niet toelaatbaar leerlingen te weigeren op gronden die discriminatoir zijn. Van het bevoegd gezag wordt daarom consistent beleid gevraagd: het is niet toegestaan om leerlingen nu eens wel en dan weer niet aan de hand van richtingsmaatstaven te weigeren.²¹ Toetsing aan artikel 7, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling laat bijzondere scholen wel beoordelingsruimte: zij mogen van leerlingen vragen de grondslag te *onderschrijven*, hetgeen concreet betekent dat een moslima die een hoofddoek wil dragen geweigerd mag worden op confessionele scholen.²²

De onderwijsvrijheid voor onderwijsaanbieders is in Nederland dus groot. De enige beperking die in artikel 23 geldt is dat het onderwijs van voldoende kwaliteit (de «deugdelijkheid») moet zijn. Het huidige tweede, vijfde en zesde lid van artikel 23 bieden hiervoor de grondwettelijke

¹⁸ Dit is is in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) – in overeenstemming met de vrijheid van onderwijs – bepaald. Zie art. 5 lid 2 sub b en slotzin AWGB jo. art. 7 lid 2 AWGB. De vrijheid van onderwijs, waarmee scholen het recht hebben vanwege hun grondslag personeel en leerlingen te selecteren, is begrensd door het recht op gelijke behandeling. In de memorie van toelichting bij de AWGB is hierbij gespecificeerd dat de functie-eisen voor een bijzondere school niet mag leiden tot onderscheid op grond van [politieke gezindheid, of ras, of geslacht etc., maar wel kan worden geëist «dat de betrokkene – ook blijkens zijn of haar gedragingen – de [...] grondslag [...] onderschrijft.» Dit is eveneens uitgewerkt in sectorwetten (art. 40 lid 5 sub b WPO, art. 27 lid 2d sub b). Zie ook: https://www.navigator.nl/document/id15761988012213465rvdw198819dosred/ecli-nl-hr-1988-ad0151-rvdw-1988-19-hr-22-01-1988-nr-13465-maimonides-lyceum?ctx=WKNL_CSL_135.

¹⁹ Mentink, B.P., Vermeulen, D. (2011), Artikel 23 Grondwet: de basis van het Nederlandse onderwijsrecht, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 73.

²⁰ HR 22-01-1988, ECLI:NL:PHR:1988:AD0151 (Maimonides Lyceum), zie ook: Mentink, B.P., Vermeulen, D. (2011), Artikel 23 Grondwet: de basis van het Nederlandse onderwijsrecht, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 114.

²¹ Zie het Hoornbeek-arrest waarin de school (het bevoegd gezag) de zaak ten slotte verloor: Hof Amsterdam, 24 juli 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB0057 (Hoornbeek College).

²² Cgb 5 augustus 2003, oordeel 2003-112, AB 2003, 375, m. nt. BPV (Hoofddoekverbod), zie Mentink, B.P., Vermeulen, D. (2011), Artikel 23 Grondwet: de basis van het Nederlandse onderwijsrecht, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 116.

basis.²³ Dat de onderwijsvrijheid zo groot is maakt het moeilijk om het stichten van scholen op bijzondere grondslag tegen te houden, ook als er twijfels zijn over welke lesstof precies wordt onderwezen en of dat gedachtegoed niet strijdig is met onze democratische rechtsstaat. De overheid moet immers alleen zorgdragen voor de deugdelijkheid van het onderwijs.

Artikel 23 en kansengelijkheid

Hoewel de precieze invloed van artikel 23 op kansengelijkheid moeilijk te duiden is, geeft de onderwijsinspectie aan dat het onderwijs in Nederland relatief sterk gesegregeerd is in vergelijking met andere landen.²⁴ Ministers Slob en Van Engelshoven stellen dat keuzevrijheid van ouders naast woonsegregatie de belangrijkste oorzaak is van segregatie in het onderwijs.²⁵ Nieuw aanbod van scholen versterkt daarbij de segregatie: «De toename van conceptscholen en scholen met een bijzonder aanbod verandert de onderwijsmarkt. Deze scholen trekken vaak een specifieke leerlingenpopulatie. Mogelijk is dat een van de oorzaken van de toenemende inkomens- en opleidingssegregatie in het basisonderwijs. Ook «klein religieuze» scholen trekken een specifieke leerlingenpopulatie, wat etnische segregatie in het basisonderwijs versterkt.»²⁶ Deze segregatie zou slecht zijn voor het elkaar tegenkomen en de sociale kwaliteit van het onderwijs.²⁷

Eerder constateerde de onderwijsinspectie al dat er opvallend grote verschillen tussen scholen in Nederland zijn: «nergens anders zijn de verschillen zo groot.»²⁸ Daarbij constateert de onderwijsinspectie dat dit niet puur door verschil in woonomgeving te verklaren valt. Zelfs scholen die in dezelfde straat staan of een schoolplein delen kunnen sterk verschillen in leerlingenpopulatie en prestaties.²⁹ Hierbij zou een rol spelen dat scholen zich steeds sterker profileren: «De sterkere profilering in combinatie met verschil in schoolkeuze van leerlingen en ouders leidt ertoe dat leerlingen en studenten vaker bij gelijkgestemden op school zitten. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij basisscholen met een gelijke postcode. Vaak staan deze scholen naast elkaar en delen bijvoorbeeld een schoolplein. Toch zien we bij zulke buurtscholen soms grote verschillen in de leerlingenpopulatie.»³⁰

²³ Onderwijsraad (2012), Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad, p. 19.

²⁴ Onderwijsinspectie (2018), Staat van het onderwijs 2016–2017, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 27.

²⁵ Kamerstukken II, 2018/2019, 35 000 VIII, nr. 175, p. 4.

²⁶ Zie Staat van het Onderwijs 2016/2017, *TECHNISCH RAPPORTAGE ONDERWIJSKANSEN EN SEGREGATIE*, p. 63–66. Het aandeel scholen met een bijzonder aanbod neemt toe en dit nieuwe aanbod versterkt de segregatie: «Deze scholen trekken vaak een specifieke leerlingenpopulatie. Mogelijk is dat een van de oorzaken van de toenemende inkomens- en opleidingssegregatie in het basisonderwijs. Ook klein-religieuze scholen (Islamitische scholen, Joodse scholen, Evangelische scholen) trekken een specifieke leerlingenpopulatie, wat etnische segregatie in het basisonderwijs versterkt.»

²⁷ Onderwijsinspectie (2018), Staat van het onderwijs 2016–2017, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 30.

²⁸ Onderwijsinspectie (2017), Onbenut talent door te grote schoolverschillen – Staat van het Onderwijs 2015/2016, <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2017/04/12/boodschap-staat-van-het-onderwijs-2017> (bezoekt op 29 mei 2019).

²⁹ Zie onderwijsinspectie (2018): «De schoolsegregatie op scholen is sterker dan de wijksegregatie», Onderwijsinspectie (2018), Staat van het onderwijs 2016–2017, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 27.

³⁰ Onderwijsinspectie (2017), Staat van het onderwijs 2015–2016, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 34.

De problemen stapelen zich daarbij bij sommige scholen op, waarbij op andere scholen het tegenovergestelde gebeurt. «Hoewel Nederland gemiddeld hoge leerling-prestaties laat zien in de PISA-studies, zien we toch een relatief bovengemiddeld grote leerachterstand bij leerlingen die op scholen zitten met een hoge concentratie van kinderen met een lage sociaaleconomische status. Leerlingen die op de meest sociaaleconomisch achtergestelde scholen zitten, presteren aanzienlijk lager dan leerlingen op deze scholen in andere OESO-landen.»³¹ In een interview stelt inspecteur-generaal Onderwijsinspectie Monique Vogelzang: «Er is [...] geen enkel land in Europa dat zo'n gevarieerd onderwijsaanbod heeft als Nederland. Maar tegelijkertijd lopen we ook tegen de keerzijde van de onderwijsvrijheid op. We zien dat sociale groepen elkaar op school opzoeken.»³²

Aanvullingen op artikel 23

De onderwijsvrijheid zoals bedoeld in artikel 23 – vrijwel uniek in Europa – is mede om bovenstaande redenen al langere tijd onderwerp van discussie. Het is sinds lange tijd de meest besproken grondwetsbepaling.³³ Al lange tijd zijn er wetenschappers en politici die vinden dat het artikel in het geheel zou moeten worden afgeschaft.^{34, 35} Anderen stellen voor dat het bijzonder onderwijs niet meer uit publieke kas zou moeten worden bekostigd.³⁶

Wat de initiatiefnemer van deze wet betreft dienen die beide opties – het afschaffen van artikel 23 of het strikter scheiden van openbaar en bijzonder onderwijs – het doel van kansengelijkheid en goed en toegankelijk onderwijs niet. Het is goed dat de overheid in artikel 23 de grondwettelijke taak krijgt zorg te dragen voor het onderwijs. Het onderwijs is immers de voedingsbodem van onze maatschappij en onze kinderen verdienen daarom grondwettelijke waarborging van goed onderwijs. De initiatiefnemer koestert daarnaast de brede vrijheidsrechten die we in dit land hebben, zo ook de onderwijsvrijheid dat ruimte biedt aan bijzonder onderwijs. De initiatiefnemer herkent en ziet de waarde van bijzonder onderwijs. Het moet wat de initiatiefnemer betreft in de toekomst mogelijk blijven voor ouders en kinderen om een school te kiezen die aansluit bij hun pedagogische en levensbeschouwelijke visie en voorkeur.

De initiatiefnemer beoogt daarom niet om wijzigingen aan te brengen in de bestaande uitgangspunten van artikel 23. Het is wel de bedoeling om aan die uitgangspunten enkele fundamentele onderdelen toe te voegen om kansengelijkheid beter in de Grondwet te verankeren. Met deze nieuwe onderdelen kunnen aan de vrijheid van onderwijs niet alleen beperkingen worden gesteld met het oog op de kwaliteit, maar ook met het oog op bevorderen van kansengelijkheid.

³¹ Onderwijsinspectie (2017), Staat van het onderwijs 2015–2016, Utrecht: Onderwijsinspectie, p. 34.

³² Baars, L. van (2017), «Onze inspecteurs hebben nooit met «afvinklijstjes» in de klas gezeten», dagblad Trouw, 24 mei.

³³ Mentink, B.P., Vermeulen, D. (2011), Artikel 23 Grondwet: de basis van het Nederlandse onderwijsrecht, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 29–30.

³⁴ Dagblad Trouw (2004), Onderwijsvrijheid op de helling, dagblad Trouw, 22 december.

³⁵ Von Schmid, A. (2003), Artikel 23 past niet in de moderne rechtsstaat, de Volkskrant, 6 november.

³⁶ Zie oa NRC (2002), «Schrapp bijzonder onderwijs», NRC Handelsblad, 8 april; Dagblad Trouw (2005), VVD-wetenschappers: geen geld meer voor bijzonder onderwijs, dagblad Trouw, 4 oktober.; Dujardin, A. (2019), Is de vrijheid van onderwijs nog wel van deze tijd?, dagblad Trouw, 28 april.;

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Artikel 23 van de Grondwet vormt de basiswet van ons onderwijsbestel. De Grondwet is de belangrijkste wet in ons staatsbestel, de wet waaraan nieuwe wetten worden getoetst door de regering en de Staten-Generaal, onze hoogste politieke organen. De Grondwet vormt het beginseldocument van onze democratische rechtsstaat. Zij constitueert het politiek juridisch stelsel, attribueert bevoegdheden en reguleert de betrekkingen tussen de overheidsorganen en tussen overheid en burger. Zoals geschetst is artikel 23 Grondwet een belangrijk artikel, dat de verantwoordelijkheid voor de regering (de zorgplicht in het huidige eerste lid) en de onderwijsvrijheid (in het huidige tweede lid) vastlegt. Het honderd jaar oude artikel legt echter de nadruk op de vrijheid van de onderwijsgever. Dat is niet langer de ouder – zoals dat honderd jaar geleden vaak het geval was – maar steeds vaker een groot professioneel bestuur.

Het is tijd om evenwicht terug te brengen in artikel 23, en de belangen van de onderwijsvrager (ouders, kinderen) centraler te stellen in de Grondwet. Het met onderhavig wetsvoorstel voorgestelde aangepaste artikel 23 strekt er daarom toe kansengelijkheid grondwettelijk verankeren. Het handhaaft bestaande uitgangspunten en voegt daar extra opdrachten voor de wetgever aan toe: een recht op onderwijs, met daaruit voortvloeiend bevordering van gelijke kansen van onderwijsdeelnemers, de ontplooiing van hun persoonlijkheid, een acceptatieplicht en een burgerschapsopdracht. Deze uitgangspunten zijn inmiddels gemeengoed. Zij staan centraal in internationale verdragen en in het onderwijsbeleid. Het belang van kansengelijkheid en de focus op de positie van het kind is steeds centraler komen te staan in maatschappelijke debatten en in wet- en regelgeving. Het belang van kansengelijkheid in het onderwijs is in de Grondwet echter nog niet geëxpliciteerd. Het nieuwe artikel 23 brengt daar verandering in en zet de positie van het kind meer centraal, met extra opdrachten voor de wetgever met een recht op onderwijs, een acceptatieplicht en een burgerschapsopdracht. Deze extra opdrachten aan de wetgever betreffen zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. De op grond hiervan te stellen eisen zullen voor het openbaar en het bijzonder onderwijs hetzelfde zijn – er is immers geen reden om op deze punten onderscheid tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs te maken. Op het belang van deze onderdelen gaan wij hieronder verder in.

Recht op onderwijs

Onderwijs is als lucht en water voor kinderen, een eerste levensbehoefte. Het onderwijs dient naar mening van de initiatiefnemer dan ook te draaien om de kinderen en niet om de onderwijsaanbieders. Het nieuwe eerste lid van artikel 23 stelt daarom helder: «Ieder kind heeft recht op onderwijs.» In de kern waarborgt het recht op onderwijs een recht van elk individu om zo onbelemmerd mogelijk het onderwijs te genieten dat bij hem of haar past.³⁷ «Het is een recht tot het doen van inspanningen en het zich getroosten van opofferingen met het oog op het bereiken van een in de tijd verwijderd doel. [...] De kern van de rechten die met het recht op onderwijs gemoeid zijn, bepalen de marsroute naar die toekomst: keuze van, toegang tot, deelname aan en gekwalificeerde afronding van onderwijs.»³⁸

³⁷ Onderwijsraad (2012), Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad, p. 79.

³⁸ Zootjens, P. J. J. (2003). Het beweeglijke recht op onderwijs. Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling. (CvW-reeks). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 12–13.

Het recht op onderwijs heeft daarmee niet alleen betrekking op goed onderwijs, maar bijvoorbeeld ook toegankelijk en adaptief (maatwerk) onderwijs. Juist die aspecten van toegang en maatwerk spelen ook een belangrijke rol bij de realisering van kansengelijkheid.

Met dit nieuwe eerste lid komt het belang van de onderwijsvragers – de ouders en de kinderen – centraler te staan, zoals de grondwetgever bij invoering van het huidige artikel 23 ook bedoeld heeft.³⁹ Oorspronkelijk werd aangenomen dat het recht van de onderwijsvrager al in artikel 23 van de Grondwet besloten lag, maar naar geldend inzicht is artikel 23 vooral tot een recht van aanbieders geëvolueerd.⁴⁰ Het recht van aanbieders verhoudt zich echter moeizaam tot de sterkere nadruk die er politiek en maatschappelijk is komen te liggen op het belang van de leerling en het belang van de ouder.⁴¹ De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het perspectief van ouders en leerlingen en er zijn verschillende onderwijswetten gekomen om de positie van onderwijsvragers te versterken.⁴² Deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben echter nog geen expliciete plek in de Grondwet.

Het incorporeren van een recht op onderwijs in de rechtsbeginselen zorgt er volgens Zoontjes en Huisman voor dat het systeem niet draait om «goede geregelde bekostiging en toezicht», maar om «borging van goed onderwijs».⁴³ De meerwaarde bovenop de zorgplicht voor de overheid die nu al in artikel 23 staat is dat het perspectief van de Grondwet en de wetgever hiermee verandert. Niet langer staan de bekostigde instellingen in relatie tot de wetgever centraal, maar het perspectief van het kind. Het nieuwe eerste lid introduceert een klassiek grondrecht. Dit grondrecht leent zich naar het oordeel van de initiatiefnemer ook goed voor de werking in horizontale verhoudingen. Daarnaast geeft het nieuwe eerste lid de wetgever de opdracht de kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen, en daarmee het recht op onderwijs van ieder kind, in lijn met de internationale- en Unierechtelijke verdragen, te realiseren.⁴⁴ Het recht op onderwijs en de generieke wetgevingsopdracht uit het eerste lid, worden deels uitgewerkt met extra opdrachten aan de wetgever in het nieuwe vierde lid met betrekking tot gelijke kansen, volledige ontplooiing en een burgerschapsopdracht (zie onder).

Het recht op onderwijs is van bijzonder belang voor alle kinderen die nu geen onderwijs volgen. Volgens de Kinderombudsman volgen duizenden leerplichtige kinderen gedurende een schooljaar voor langere tijd geen onderwijs. Vooral specifieke onderwijsbehoeften op medisch, sociaal, intellectueel en emotioneel vlak zorgen ervoor dat deze kinderen – die naar school willen – thuis zitten. In 2013 adviseerde de Ombudsman dan

³⁹ Onderwijsraad (2012), Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad, p. 22: «Oorspronkelijk werd aangenomen dat het recht van de onderwijsvrager al in artikel 23 van de Grondwet besloten lag [...]. In de oorspronkelijke gedachtegang van de grondwetgever zouden de expliciete waarborgen voor de vrijheid onderwijs te geven («droit d'enseigner») ouders de mogelijkheid bieden zich van het voor hun kinderen gewenste onderwijs te verzekeren («droit d'apprendre»).

⁴⁰ Mentink, B.P., Vermeulen, D. (2011), Artikel 23 Grondwet: de basis van het Nederlandse onderwijsrecht, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 67–68.

⁴¹ Glenn, C., De Groof, J. (2002). *Finding the Right Balance: freedom, autonomy and accountability in education*, volume II. Utrecht: Boom Juridische Uitgevers/Lemma, p. 61.

⁴² Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.3, Onderwijsraad (2012), Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, Den Haag: Onderwijsraad, p. 27.

⁴³ Zoontjes, P., Huisman, P.W.A. (2016), Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving: Eindrapport, Rotterdam/Tilburg: NCOR, p. 60.

⁴⁴ Zoontjes, P., Huisman, P.W.A. (2016), Leerrechten als structurele grondslag voor wetgeving: Eindrapport, Rotterdam/Tilburg: NCOR, p. 60.

ook om te komen tot een leerrecht, dat moet leiden tot meer maatwerk.⁴⁵ Met het recht op onderwijs wordt dit advies van de Ombudsman verwerkt.⁴⁶

Acceptatieplicht

Analoog aan het recht op onderwijs voor kinderen bevat het nieuwe negende lid van artikel 23 een acceptatieplicht voor scholen. Het recht op onderwijs krijgt op deze manier nadere uitwerking. Een recht op onderwijs verliest immers waarde als scholen kinderen kunnen weigeren op levensbeschouwelijke gronden. Toch is dat nu zo. Als drager van het *droit d'apprendre* (het recht op onderwijs te krijgen) hebben ouders en kinderen naar huidig recht in horizontale verhoudingen geen rechtstreekse aanspraak op toelating tot een school. De bevoegdheid om daarover te beslissen berust bij de drager van het *droit d'enseigner* (het recht om onderwijs te geven), het bevoegd gezag van de bijzondere school, dus de (rechts)persoon die deze school in stand houdt en bestuurt.⁴⁷ De onderwijsvrijheid stelt nu scholen in staat om kinderen te weigeren omdat ze geen Joodse moeder hebben, of omdat zij hun hoofddoek niet af willen doen, of omdat ouders «TV en open internet» bezitten en er andere opvattingen op nahouden wat betreft «het dragen van een lange broek door meisjes».⁴⁸

Het nieuwe artikel 23 moet daar verandering in brengen. Kansengelijkheid betekent dat ieder kind en iedere ouder een school moet kunnen kiezen van zijn of haar keuze. Het nieuwe artikel 23 stelt daarom «dat onderwijsdeelnemers op gelijke voet worden geaccepteerd indien zij grondslag van de onderwijsinstelling respecteren.» Met respecteren bedoelt de indiener in dezen dat onderwijsdeelnemers de grondslag geen geweld aandoen, onbeschadigd en in zijn waarde laten. Een school hoeft niet méér dan dat te verlangen van zijn onderwijsdeelnemers. Het moet daarmee voor scholen niet langer mogelijk zijn om kinderen te weigeren of te selecteren op basis van oneigenlijke gronden. In 2005 dienden Tweede Kamerleden van PvdA, D66, SP en GroenLinks al een voorstel in om een toelatingsrecht in te richten voor het bijzonder onderwijs dat wordt betaald uit publieke kas, maar dat is onder het demissionaire kabinet controversieel verklaard.⁴⁹ Met de aanvulling op artikel 23 zoals de initiatiefnemer beoogt krijgt de acceptatieplicht nu een plek in de Grondwet. Deze acceptatieplicht zou moeten gelden als een bekostigingsvoorwaarde, want aan onderwijs dat niet wordt bekostigd uit de rijks kas, maar dat wél voldoet aan de eisen om te kunnen gelden als onderwijs in de zin van de Leerplichtwet, kunnen minder zware eisen worden gesteld.

⁴⁵ Stam, J., E.J.M. Vreeburg (2013), *Van leerplicht naar leerrecht*, Den Haag: de Nationale Kinderombudsman.

⁴⁶ De term «leerrecht» brengt inhoudelijk geen wijziging aan in wat onder recht op onderwijs moet worden verstaan, zie Zoontjens (2019), *Onderwijsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch, p. 98.

⁴⁷ Mentink, B.P., Vermeulen, D. (2011), *Artikel 23 Grondwet: de basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 73.

⁴⁸ Zie resp. het Maimonides-Arrest (1988), Cgb 5 augustus 2003, oordeel 2003–112, *AB* 2003, 375, m. nt. BPV (Hoofddoekverbod) en het Hoornbeek-arrest (2007). De uitspraak in het Hoornbeek-arrest is weliswaar in hoger beroep vernietigd, maar niet omdat de toelatingseisen niet voldeden maar omdat het vastgestelde beleid niet consistent gehandhaafd werd: Hof Amsterdam, 24 juli 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BB0057 (Hoornbeek College).

⁴⁹ Tweede Kamer (j.o.), *Initiatiefvoorstel-Ypma, Jasper van Dijk, Klaver en Van Meenen: Regeling Toelatingsrecht Onderwijs*, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2007Z02025&dossier=30417> (bezoekt op 2 mei 2019).

Gelijke kansen, volledige ontplooiing en een burgerschapsopdracht

Het nieuwe vierde lid bevat extra opdrachten aan de wetgever. De grondslagen betreffen gelijke kansen, volledige ontplooiing en een burgerschapsopdracht. Daarmee wordt gegarandeerd dat de wetgever regels over deze onderwerpen stelt, zodat het recht op onderwijs op deze punten een uitwerking krijgt. Ten aanzien van het bijzonder onderwijs geldt dat dit begrenzings van de vrijheid van onderwijs betreft. Die begrenzing is bewust: de vrijheid van onderwijs is een groot goed maar mag nooit worden misbruikt om kinderen geen gelijke kansen te bieden of te indoctrineren met overtuigingen die haaks staan op de democratische rechtsstaat en de gelijkheid van eenieder.

Voor kansengelijkheid is kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat van wezenlijk belang. Meedoen in onze samenleving en actief burgerschap is namelijk onmogelijk als het democratisch proces en de vrijheid van een ander niet worden gerespecteerd. De burgerschapsopdracht moet de belangen van het kind en de samenleving waarborgen, met aandacht voor de basiswaarden die in onze samenleving gelden: vrijheid en gelijkheid.

Voorbeelden van antidemocratisch onderwijs laten echter zien dat nu onvoldoende helderheid bestaat over de wijze waarop daaraan grenzen kunnen worden gesteld. De huidige burgerschapsbepaling biedt volgens de regering «onvoldoende grondslag om van scholen te verlangen dat zij de basiswaarden van de democratische rechtsstaat daadwerkelijk bevorderen.» In rechterlijke uitspraken is gesteld dat een school alleen niet aan de burgerschapsopdracht heeft voldaan «indien het op geen enkele wijze gestalte heeft gegeven aan onderwijs dat mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie.»⁵⁰

Deze discussie is nu extra actueel. In maart 2019 ontstond ophef rondom het Amsterdamse Cornelis Haga Lyceum. De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) bracht een waarschuwing uit aan de Amsterdamse burgemeester Halsema omtrent de inhoud van het lesprogramma op het lyceum. Volgens de NCTV wilden medewerkers van de school, die banden hebben met een terroristische organisatie, een groot deel van het lesprogramma wijden aan de salafistische geloofsleer. Het Amsterdamse college van B&W benadrukte in een brief aan de gemeenteraad dat zijn juridisch instrumentarium beperkt is ten aanzien van het tegengaan van antidemocratisch onderwijs, mede naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van juli 2017.⁵¹

Scholen die onverdraagzaamheid of antidemocratische opvattingen uitdragen verdienen naar mening van de initiatiefnemer niet langer bescherming van artikel 23. Het nieuwe vierde lid stelt extra opdrachten aan de wetgever, zodat artikel 23 niet als verweer tegen kansengelijkheid kan worden misbruikt maar juist de opdracht geeft kansengelijkheid, volledige ontplooiing en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat na te streven in het onderwijs. De burgerschapsopdracht die het onderwijs in maatschappelijke en politieke debatten al heeft, wordt nu in de Grondwet geëxpliciteerd. Meer en meer wint in de samenleving de gedachte terrein dat scholen een bepalende rol spelen bij de vorming van kinderen tot burgers die actief bijdragen aan de pluri-

⁵⁰ Antwoord op vraag 51 bij de feitelijke vragen bij het Onderwijsverslag van de Onderwijsinspectie (2020).

⁵¹ Gemeente Amsterdam (2019), Signalen over school, <https://amsterdam.notubiz.nl/document/7417329/1> (bezoekt op 1 april 2019); ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

forme, democratische samenleving.⁵² In de toekomst blijft kennisoverdracht in het onderwijs belangrijk, maar zal die meer in balans moeten worden gebracht met de twee andere hoofddoelen van het onderwijs: persoonlijke ontwikkeling en voorbereiding op deelname aan de maatschappij.⁵³

Aanvullingen op artikel 23 en kansengelijkheid

Met de voorgestelde aanvullingen op artikel 23 van de Grondwet is kansengelijkheid nog geen realiteit, daarvoor is veel meer nodig. Er zal onder andere meer moeten worden geïnvesteerd in leraren, in een beter salaris en minder werkdruk. Ook moet er meer worden gedaan aan de bestrijding van taalachterstanden en armoede onder kinderen. Daarnaast moet er nog veel gebeuren om te zorgen dat een gemiste kans in het onderwijs geen laatste kans meer is, waarbij onder andere moet worden gekeken naar de relatief vroege selectie in het Nederlandse onderwijs en de te beperkte mogelijkheden om daarna te compenseren.

Weliswaar spelen leraren een wezenlijke rol in de klas bij de verwezenlijking van kansengelijkheid, maar een verankering van de bevordering van kansengelijkheid in de Grondwet, zal naar zijn overtuiging hierbij juist werken als een steun in de rug voor deze leraren in de klas, terwijl de professionele autonomie hen in staat stelt om recht te doen aan de verscheidenheid en zo zal bijdragen aan kansengelijkheid.

De aanvullingen op artikel 23 zijn dus niet voldoende om gelijke kansen te garanderen, maar met de aanvullingen krijgt de wetgever extra grondwettelijke opdrachten om kansengelijkheid dichterbij te brengen. Deze extra opdrachten aan de wetgever betreffen zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. De onderwijsvrijheid in artikel 23 kan met de aanvullingen geen excuus meer zijn om kinderen niet dezelfde kansen te geven als andere kinderen, maar geeft de wetgever juist de grondwettelijke taak om gelijke kansen na te streven.

4. Noodzaak en wettelijk kader

Iedereen moet zijn kansen kunnen grijpen en zijn talenten ten volle kunnen ontwikkelen. Dat is in het belang van onze kinderen en jongeren en hun eigen toekomst, maar ook essentieel voor de toekomst van Nederland. «Dat zorgt niet alleen voor verwezenlijking van elk individu, maar ook voor een goed opgeleide beroepsbevolking en een sterke en sociale samenleving.»⁵⁴

Het belang van kansengelijkheid wordt politiek breed onderschreven. Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III stelt dat op het gebied van onderwijs de «voornaamste ambities van dit kabinet liggen in de bestrijding van kansenongelijkheid en de stimulering van talent.»⁵⁵ Het kabinet-Rutte II riep een speciale alliantie in het leven om gelijke kansen te stimuleren.⁵⁶

⁵² Zie bijvoorbeeld Hirsch Ballin, E. *De stille revolutie van 1917, dwarsverbindingen in democratisch burgerschap en onderwijs*, Querido Fosfor: Amsterdam – Antwerpen 2017.; Vink, A. (2005), Naar een wankelbaar geloof, NRC Handelsblad, 12 maart.

⁵³ Platform Onderwijs2032 (2016), Eindadvies Ons Onderwijs 2032, Den Haag: Bureau Platform Onderwijs 2032, p. 34.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2018/2019, 35 000 VIII, nr. 175, p. 1.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 700, nr. 34 (bijlage), p. 9.

⁵⁶ Rijksoverheid (2016), Brede aanpak voor gelijke kansen in het onderwijs, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2016/10/31/brede-aanpak-voor-gelijke-kansen-in-het-onderwijs> (bezoekt op 24 april 2019).

Zoals eerder gesteld geven vele rapporten van de Onderwijsraad, de Inspectie van het Onderwijs, het CBS, de OECD en van andere onderzoekers ernstige signalen ten aanzien van de kansengelijkheid in ons onderwijs.⁵⁷ Deze is relatief groot in Nederland en lijkt toe te nemen. Ons ideaal van een samenleving waar ieder kind het mooiste van zijn of haar leven kan maken staat daarmee onder druk. De VO-raad noemde deze kansengelijkheid in reactie op het eerder verschenen Inspectierapport onacceptabel: «Het met publiek geld gefinancierde onderwijs heeft de dure plicht om alle kinderen gelijke kansen te bieden.»⁵⁸

Het Sociaal Cultureel Rapport van het SCP en het WRR/SCP-rapport «Gescheiden werelden?» waarschuwden eind 2014 al voor het risico van toenemende sociale ongelijkheid en polarisatie in onze samenleving.⁵⁹ Mensen met een verschillend opleidingsniveau komen elkaar minder vaak tegen en hebben heel andere ideeën over ontwikkelingen in de maatschappij. Wanneer ideeën en leefwerelden elkaar onvoldoende ontmoeten, leidt dit tot toenemend onbegrip en wederzijds wantrouwen.

Het vastleggen van kansengelijkheid Grondwet. Artikel 23 van de Grondwet vormt de basiswet van ons onderwijsbestel, de wet waaraan nieuwe wetsvoorstellen worden getoetst door de regering en de Staten-Generaal, onze hoogste politieke organen. Het nieuwe eerste lid – het recht op onderwijs – waarborgt dat ieder kind recht heeft op goed onderwijs, dat toegankelijk en adaptief (maatwerk) is. Het perspectief van de onderwijsvragers (ouders en kinderen) komt hiermee centraler te staan in onze Grondwet. Niet langer de school, maar het kind staat centraal. Daarmee erkent de wetgever dat het onderwijsbestel niet draait om bekostiging en toezicht van instellingen, maar om borging van goed en toegankelijk onderwijs voor kinderen. In lid vier worden extra grondslagen geformuleerd als opdrachten aan de wetgever waarmee wordt gegarandeerd dat de wetgever regels over deze onderwerpen stelt, zodat het recht op onderwijs op deze punten een uitwerking krijgt. De grondslagen betreffen gelijke kansen, volledige ontplooiing en een burgerschapsopdracht.

Vastlegging in de Grondwet verkleint de kans op ongefundeerde inbreuken maximaal.⁶⁰ De Grondwet vormt het beginseldocument van onze democratische rechtsstaat en «ordent het politiek juridisch stelsel»; zij dient ertoe macht te begrenzen en te controleren en beschermt de burger in zijn vrijheden en rechten.»⁶¹ De initiatiefnemer vindt het daarom van belang dat de genoemde maatregelen om de kansengelijkheid te vergroten in de Grondwet een plek krijgen.

Grondwettelijke verankering biedt ook meerwaarde ten opzichte van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, de door Nederland geratificeerde verdragen en het Unierecht waarin het recht op onderwijs is vastgelegd. Artikel 26 Universele verklaring voor de rechten van de Mens (UVRM) verklaart weliswaar dat eenieder recht heeft op onderwijs, dat het funderend onderwijs kosteloos zal zijn en dat het onderwijs gericht is op

⁵⁷ Van Spijker, F., Van der Houwen, K., Van Gaalen, R. (2017), Invloed ouderlijk opleidingsniveau reikt tot ver in het voortgezet onderwijs, ESB Onderwijs & wetenschap, 102 (4749).

⁵⁸ VO-raad (2016), OESO vraagt aandacht voor kansengelijkheid in Nederlands onderwijs, <https://www.vo-raad.nl/nieuws/oeso-vraagt-aandacht-voor-kansengelijkheid-in-nederlands-onderwijs> (bezoekt op 30 april 2019).

⁵⁹ Bovens, M., Dekker, P., Tiemeijer, W. (2014), Gescheiden werelden, Den Haag: WRR/SCP.

⁶⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), De toekomst van de nationale rechtsstaat, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 47.

⁶¹ Barkhuysen, T., Van Emmerik, M. Voermans, W. e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 17–21; Peters, J. (2003), *Wie beschermt onze Grondwet?* (Oratiereeks / Faculteit der Rechtsgeleerdheid), Amsterdam: Vossiuspers UvA.

versterking van de arbeid voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar deze verklaring is – hoewel er groot gezag vanuit gaat – niet juridisch bindend.

In artikel 2 van het 1^{ste} protocol bij het EVRM is opgetekend dat niemand het recht op onderwijs mag worden ontnomen. Het voorstel om een toelatingsrecht in te richten brengt de Grondwet daarmee meer in overeenstemming met het EVRM. Daarnaast zwijgt deze Protocol-bepaling over het niveau waarop de in de staat onderwijsbeleid moet worden gevoerd. Door het recht op onderwijs in artikel 23 van de Grondwet op te nemen wordt de bescherming van dit recht sterker.

Artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) verplicht de verdragsluitende partijen het recht van ieder op onderwijs te erkennen, en dat het onderwijs moet bijdragen aan eerbied voor de rechten van de mens en fundamentele vrijheden. Ook benoemt het artikel dat het onderwijs kosteloos en voor allen toegankelijk moet worden gemaakt. Voor het IVESCR geldt echter – in tegenstelling tot het EVRM – dat de bepalingen in dit verdrag vaak geen rechtstreekse werking hebben, waardoor burgers zich meestal niet kunnen beroepen voor een rechter op de bepalingen uit dit verdrag.

Ook de artikelen 28–30 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) noemen gelijke kansen in het onderwijs, toegang tot onderwijs en kosteloos onderwijs als basisbeginselen. Deze initiatiefwet sluit daar volledig bij aan. Ten aanzien van het IVRK geldt dat er verschillen van opvattingen bestaan tussen gerechtelijke instanties over de mate waarin het IVRK rechtstreekse werking heeft. In vreemdelingen-zaken is dit regelmatig aangenomen, maar in veel andere zaken niet.⁶² Ook het IVRK biedt daarom op dit moment niet voldoende bescherming van het recht op onderwijs.

Tot slot noemt artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) dezelfde gronden als voorgesteld in deze initiatiefwet. In artikel 14 vermeldt het Handvest dat eenieder recht heeft op onderwijs en dat verplicht onderwijs kosteloos moet worden aangeboden. De voorgestelde herziening sluit hierbij aan. Het Handvest heeft weliswaar een juridisch bindend karakter, maar enkel voor de EU-instellingen en de EU-lidstaten indien zij EU-recht ten uitvoer brengen (artikel 51 Eu-Hv). Dit betekent dat de bepalingen uit het Handvest slechts ten dele rechtstreekse werking hebben.

Al deze internationale juridische bepalingen zeggen hetzelfde: iedereen heeft recht op onderwijs. Daarnaast beschrijven deze verdragsteksten de onderwijsvrijheid als een voorwaardelijk recht.⁶³ Hiermee worden de voorstellen van de initiatiefnemer voor het nieuwe artikel 23 al grotendeels belicht, zoals het recht op onderwijs en het toelatingsrecht.

5. Financiële paragraaf

Deze overwegingswet is gericht op wijziging van de Grondwet. Verschillende lagere wetgeving dient aangepast te worden om de wetgeving in lijn te brengen met de fundamentele rechten. Dit zal leiden tot administratieve kosten. Deze wet heeft geen directe financiële consequenties voor onderwijsinstellingen, ouders en kinderen.

⁶² Liefwaard, T.; Doek, J.E. (2015), Kinderrechten in de rechtspraak: een internationaal perspectief, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, 4, 2015/12, p. 83–84.

⁶³ Van der Ploeg, P., (1994), Spanning tussen recht op onderwijs en vrijheid van onderwijs, Nederlands Tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs, 10 (6), p. 366.

6. Internetconsultatie

In de maanden mei, juni en juli heeft het onderhavige initiatiefwetsvoorstel voorgelegd ter internetconsultatie en dit heeft geleid tot vijftig reacties. Bij al deze reacties valt de initiatiefnemer vooral een grote betrokkenheid op en dat waardeert hij. De initiatiefnemer dankt alle respondenten voor hun inbreng. In het consultatieverslag gaat de initiatiefnemer uitgebreider in op hun reacties. In het onderstaande heeft de initiatiefnemer gepoogd de hoofdgedachten en de belangrijkste overwegingen samen te vatten op een wijze die zo goed mogelijk recht doet aan zienswijzen van deze respondenten.

In een aantal reacties wordt ingegaan op artikel 23 als geheel. Een respondent stelt dat artikel 23 niet dient te worden uitgebreid maar afgeschaft omdat de verzuilde samenleving van 1917 niet meer bestaat. De Grondwet zou neutraal moeten zijn. Daartegenover staat de mening van een andere respondent die de beoogde grondwetswijziging een belangrijke poging noemt omdat afschaffen van artikel 23 in Nederland niet gaat lukken. Weer een andere respondent stelt dat welke godsdienst dan ook nooit een uitgangspunt van onderwijs zou mogen zijn. Niet wat de stichters van een school vinden, zou uitgangspunt moeten zijn, maar uitgangspunt zou moeten zijn dat de leerling welkom en geaccepteerd wordt op iedere school. Zoals in de memorie van toelichting gesteld is de initiatiefnemer niet voor afschaffing van artikel 23, omdat dit belangrijke grondwetsartikel zowel zorgt voor een grote keuze voor ouders en kinderen om onderwijs te kiezen dat past bij hun geloof en/of levensovertuiging én de overheid de taak geeft zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Wel wil de initiatiefnemer het belangrijke artikel 23 aanvullen. Met de aanvullingen wordt de positie van kinderen en ouders versterkt ten opzichte van de schoolbesturen. Met het nieuwe artikel 23 moet het onderwijs niet alleen van goede kwaliteit zijn, maar ook bijdragen aan gelijke kansen, persoonlijkheidsvorming en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Het nieuwe artikel 23 is duidelijk: ieder kind heeft recht op onderwijs, en moet elke school kunnen kiezen. Tegelijkertijd moet elke school de plicht hebben om kinderen op gelijke voet te accepteren. Op deze manier wordt een balans gezocht tussen de respondenten die pleiten voor volledige afschaffing of degenen die juist pleiten voor alles bij het oude laten. Nee, het artikel moet niet worden afgeschaft en ja, niet de stichters maar de belangen van de kinderen moeten centraler komen te staan in de Grondwet.

De VBS, de vereniging van algemeen bijzondere scholen, waardeert de Nederlandse onderwijsvrijheid omdat deze heeft geleid tot een divers onderwijslandschap met ruimte voor eigenheid, innovatie en voor professionals om onderwijs dat het beste past bij de leerlingen, maar stelt dat dit onderwijs niet alleen van goede kwaliteit moet zijn, maar ook moet bijdragen aan gelijke kansen, persoonlijkheidsvorming en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat. De initiatiefnemer ziet dit als onderschrijving van het belang van de initiatiefwet.

De vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs, Verus, vraagt op welke manier de initiatiefnemer de meest recente notitie van de Onderwijsraad en het onderzoeksrapport over toelatingsbeleid en toegankelijkheid gaat betrekken in zijn gedachtevorming over artikel 23. De initiatiefnemer vindt deze documenten van belang, maar wil vooral ook het eindrapport over de vrijheid van onderwijs van de Onderwijsraad dat dezer dagen is verschenen, betrekken bij zijn reactie op het advies dat de Afdeling advisering van Raad van State te zijner tijd zal uitbrengen. De hoofdgedachte is dat de overheid helder moet afbakenen wat in het onderwijs moet, wat mag en wat niet mag als het gaat om de vrijheid van

onderwijs en daarbij de democratische rechtsstaat moet nemen als normatief kader. De initiatiefnemer wil dit advies nog nader bestuderen. Verus merkt ook op dat artikel 23 van de Grondwet tot dusver slechts zeer beperkt delegatie mogelijk heeft gemaakt en verticale delegatie niet is toegestaan, zeker niet aan de lagere wetgever en vraagt om een toelichting op het nut en noodzaak van de wijziging die de initiatiefnemer in dezen voorstelt. De initiatiefnemer begrijpt dat deze vraag betrekking heeft op de in de met het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde eerste, vierde en negende lid gehanteerde delegatieterminologie. In 1983 is door de grondwetgever afgesproken dat voortaan een uniforme terminologie gebruikt wordt om aan te geven of delegatie geoorloofd is, en de terminologie die in de nieuwe artikelleden gehanteerd wordt, volgt die systematiek. Aldus geldt voor die nieuwe artikelleden de gebruikelijke grondwettelijke delegatiesystematiek, zoals we die dus sinds 1983 kennen. De reden waarom dit expliciet in de artikelsgewijze toelichting is vermeld, is omdat artikel 23 zelf van ver vóór 1983 dateert. De kwestie of delegeren mogelijk is, raakt echter niet de kern van de wijzigingen die de indiener wil aanbrengen. Hij wil volgen wat de Afdeling advisering van de Raad van State te zijner tijd in dezen adviseert.

Verus onderscheidt in het huidige Nederlandse onderwijs drie uitdagingen: het onderwijs zorgt er niet langer voor dat leerlingen maatschappelijk vooruitkomen, maar hun opleidingsniveau wordt bepaald door dat van hun ouders, dat ieder kind onderwijs moet krijgen dat bij haar of hem past en de segregatie in het onderwijs moet worden tegengegaan. Verus meent echter vanuit het beeld van de school als bouwplaats van de samenleving dat een (her)interpretatie van de onderwijsvrijheid een belangrijke bijdrage levert aan de oplossing van deze drie problemen. Verus vraagt op welke wijze het wetsvoorstel volgens de initiatiefnemer bijdraagt aan het behoud van de balans tussen overheidszorg en vrijheid om onderwijs aan te bieden. De initiatiefnemer meent dat deze balans juist beter wordt gewaarborgd als de vrijheid om onderwijs aan te bieden gepaard gaat met een recht op onderwijs voor ieder kind, kansengelijkheid, respect voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat, en toegankelijkheid op gelijke voet voor alle kinderen. Op die manier wordt voorkomen dat de vrijheid van onderwijs kan worden misbruikt om kinderen denkbeelden of zienswijzen bij te brengen die haaks staan op de basiswaarden van onze samenleving. Juist daarmee leidt de vrijheid om onderwijs aan te bieden in het nieuwe artikel 23 tot een onderwijsbestel waarvan elk kind voldoende profiteert.

De Vereniging Openbaar Onderwijs en de vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen, VOS/ABB, herkennen in de voorgestelde wetstekst juist veel waar zij al jaren voor pleiten, hetgeen wat hen betreft de basis van de democratische rechtsstaat versterkt, ook in het bestel van het (funderend) onderwijs.

Er klinken bezwaren dat de wijzigingen die de initiatiefnemer verdedigt de onderwijsvrijheid zouden aantasten en de vraag wordt opgeworpen waarop nu de conclusie is gebaseerd dat artikel 23 onze samenleving heeft ontworicht. De initiatiefnemer wil echter niet beweren dat artikel 23 onze samenleving heeft ontworicht. Wel is zijn overtuiging dat een modernisering van dit grondwetsartikel wenselijk is om de aanhoudende zorg vooral in het perspectief te plaatsen van wat je wilt dat het onderwijs voor elk individueel kind biedt. Hij onderkent dat de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen het makkelijker maakt voor groepen ouders die een school te stichten met een specifieke vorm van onderwijs, maar hij wijst erop dat dit niet per se opgaat voor individuele ouders en hun kinderen. Dat maakt het zijns inziens nodig beter recht te doen aan ouders en hun kinderen die niet meteen deel uitmaken van een groep van een voldoende omvang om uit te wijken naar een nieuw te stichten school.

Sommige respondenten vinden dat het recht op onderwijs voor ieder kind een risico met zich meebrengt op kortsluiting en mismatch. Daartegenover staat de reactie van de VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs die constateren dat de drie vrijheden die de vrijheid van onderwijs nu behelst (vrijheid van stichting, van richting en van inrichting), vrijheden betreffen voor diegene die onderwijs organiseert, c.q. verstrekt, niet voor het kind dat het onderwijs ontvangt. Zij vinden het passender om het recht van het kind op onderwijs voorop te stellen. De initiatiefnemer constateert dat niet per se iedereen deze laatste opvatting deelt, maar vindt deze toch voor de hand liggen bij een opvatting van onderwijsvrijheid die tevens recht wil doen aan het *droit d'apprendre* (het recht op onderwijs te krijgen) voor ouders en kinderen.

Er zijn respondenten die het ideaal van kansengelijkheid op zichzelf nietszeggend vinden omdat sommige kinderen vooral kansen ontwikkelen in de agrarische wereld, andere kinderen op cultureel of creatief terrein, andere kinderen in de onderwijswereld. Bovendien, stellen zij, is het leven niet maakbaar en moeten we onze kinderen bijbrengen dat er altijd verschillen zullen zijn en blijven, maar ook wordt gesteld dat gelijke kansen juist via een goede pedagogiek, de sfeer in de klas en de relatie één op één vallen waar te maken. De initiatiefnemer erkent de wezenlijke rol van leraren in de klas bij de verwezenlijking van kansengelijkheid, maar een verankering van de bevordering van kansengelijkheid in de Grondwet, zal naar zijn overtuiging hierbij juist werken als een steun in de rug voor deze leraren in de klas, terwijl de professionele autonomie hen in staat stelt om recht te doen aan de verscheidenheid en zo zal bijdragen aan kansengelijkheid. De initiatiefnemer heeft de memorie van toelichting in die zin verduidelijkt.

De VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs verwijzen naar de Staatscommissie die vrij recent onderzoek deed naar het parlementair stelsel en concludeerde dat de kansen in Nederland niet voor iedereen gelijk zijn, maar de plek van de wieg en wie aan je wieg staan, te veel invloed hebben op de kansen die je zal hebben als leerling in ons onderwijsstelsel. Wat de VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs betreft, past de behandeling van gelijke kansen juist zeer zeker in het grondwetsartikel, ook omdat zo een verbinding wordt gelegd met artikel 1 van de Grondwet. Het gaat de initiatiefnemer erom dat de overheid een grondwettelijke opdracht krijgt om voor gelijke kansen in het onderwijs te zorgen. De overheid moet willen voorkómen dat de wijk waarin je woont, je religie of wie je ouders zijn bepalend zijn voor wie je later wordt.

Sommige respondenten hebben twijfels bij de opnemings van de burgerschapsopdracht in de Grondwet. Enerzijds zijn er respondenten die benadrukken dat scholen daaraan een eigen kleur moet kunnen geven, terwijl anderen juist vrezen dat bijzonder onderwijs een te eigen invulling zal geven aan persoonlijkheidsvorming en de principes die binnen de democratische rechtstaat gericht zijn op gelijke kansen. Ook vragen sommigen of de toevoeging van de burgerschapsopdracht aan de scholen, die al recent in de wet is geherformuleerd en verstevigd, meer dan een symbolische functie heeft. De initiatiefnemer hecht eraan dan dat persoonlijkheidsvorming en de burgerschapsopdracht zozeer tot de taken van het onderwijs worden gerekend dat het nodig is om deze te verankeren in de Grondwet; burgerschap heeft als beginsel een zodanig fundamentele en perspectiefrijke betekenis voor het onderwijs vandaag de dag dat zij bescherming verdient in de Grondwet.

Ook de VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs zien het juist als pluspunt dat met de beoogde grondwetswijziging niet alleen kwalificatie maar ook socialisatie en persoonsvorming worden meegenomen in de

Grondwet, door vast te leggen dat dit een uitgangspunt is. Zij verwijzen naar onderzoek van de onderwijsinspectie van het voorjaar van 2020 waarbij naar voren kwam dat «er scholen zijn waar de uitvoering van de burgerschapsopdracht op een belangrijk onderdeel zeer dun is. Op die scholen worden de basiswaarden van de democratische rechtstaat namelijk weinig of niet bevorderd.» Daarom juichen zij de opname van kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtstaat toe als een belangrijke wijziging. Voor de initiatiefnemer vormen deze laatste overwegingen, mede grond om de opdracht aan de scholen op deze wijze te expliciteren. Als het democratisch proces en de vrijheid van een ander niet worden gerespecteerd, dan staat dit actief burgerschap in de weg en kunnen mensen niet volwaardig meedoen in onze samenleving.

Respondenten reageerden ook op de toegankelijkheid op voet van gelijkheid en acceptatieplicht. Enerzijds zijn de VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs zeer verheugd dat algemene toegankelijkheid een plek krijgen in de Grondwet. Zij vinden dat bij scholen die worden bekostigd met publiek geld, geen enkele leerling zou moeten kunnen worden geweigerd op grond van bijvoorbeeld religie, seksuele geaardheid of zelfs lidmaatschap van de ouders van een specifieke kerk. Anders creëert dit een segregatie die volgens de VOS/ABB en de Vereniging Openbaar Onderwijs niet past binnen het «gratis» onderwijs dat voor alle kinderen openstaat binnen het publiek bekostigde bestel. Anderzijds vindt een respondent juist dat niet iedereen «zomaar» moet worden toegelaten op iedere (basis)school omdat normen en waarden die niet aansluiten bij de principes van de school een gegronde reden zouden vormen voor weigering van een leerling. Een reformatorische basisschool die – in tegenstelling tot sommige christelijke scholen – juist niet is overgegaan tot een meer open toelatingsbeleid, stelt dat kinderen van andersdenkenden zal worden gevraagd om mee te doen met bidden, psalmen en geestelijke liederen zingen en luisteren naar Bijbellen, maar ontheffing daarvan gevoelens van vervreemding tot gevolg zou hebben, die deze school de kinderen niet zou willen aandoen. De initiatiefnemer meent dat onderwijsinstellingen aanspraak kunnen maken op bekostiging indien deze onderwijs bieden aan alle deelnemers die de grondslag respecteren. Worden er echter kinderen uitgesloten enkel omdat dezen de grondslag niet (voldoende) zouden onderschrijven, dan maakt dat het twijfelachtig of zo'n onderwijsinstelling wel in aanmerking moet komen voor gelijke bekostiging uit de openbare kas. Uitsluiting van leerlingen staat namelijk op gespannen voet met het recht op onderwijs dat volgens de initiatiefnemer alle kinderen verdienen. De initiatiefnemer meent dat onderwijsinstellingen aanspraak kunnen maken op bekostiging indien deze onderwijs bieden aan alle deelnemers die de grondslag respecteren. Met respecteren bedoelt de initiatiefnemer in dezen dat onderwijsdeelnemers de grondslag geen geweld aandoen, onbeschadigd en in zijn waarde laten. Een school hoeft niet méér dan dat te verlangen van zijn onderwijsdeelnemers. Dit sluit deelname aan religieuze activiteiten niet uit, maar bepaalt dat iedere onderwijsdeelnemer op een school deze respecteert. In die zin heeft hij de memorie van toelichting verduidelijkt.

Het netwerk voor mensen met een beperking of een chronische ziekte leder(in), meent dat de beoogde grondwetswijziging niet veel zal bijdragen aan gelijke kansen in het onderwijs omdat naar zijn mening acceptatieplicht van het bevoegd gezag een loze kreet blijft, zolang scholen leerlingen mogen weigeren bij ouders die de grondslag niet onderschrijven. De wijze waarop wordt gekeken naar optimale ontwikkelmogelijkheden, cognitief en sociaal, zou de doorslag geven. De vereniging Verus vraagt of de indiener met wetenschappelijk onderzoek kan onderbouwen dat bijzondere scholen hun «bijzondere status» zouden

gebruiken om zorgleerlingen te weigeren en vraagt ook naar de visie van de initiatiefnemer op inclusie in het onderwijs is dat dat er voor elk kind een goede plek is op school. De initiatiefnemer beschikt niet over zo'n wetenschappelijk onderzoek over weigering van zorgleerlingen door bijzondere scholen. De visie van de initiatiefnemer op inclusie is dat passend onderwijs, waarbij ieder kind de juiste ondersteuning krijgt, het streven moet blijven, zodat er voor elk kind een goede plek is op school. Hij onderkent echter dat oneigenlijke weigeringen ook moeilijk wetenschappelijk vallen te onderzoeken en aan te tonen, omdat ouders bij wie de school van hun voorkeur hun kind weigert, de strijd zelden aangaan, omdat zij hun kind toch onderwijs moeten laten krijgen en zij bij plaatsing op een andere school niet langer hun eerste voorkeur doorzetten. De initiatiefnemer heeft daarom deze passage in de memorie van toelichting geschrapt.

De initiatiefnemer constateert dat de grondwetswijziging die hij beoogt veel waardevolle gedachten en overwegingen heeft opgeroepen. De initiatiefnemer ziet de beoogde grondwetswijziging niet als een panacee voor alle problemen die er spelen binnen het Nederlandse onderwijs, maar is er wel van overtuigd dat hiermee voorwaarden worden geschapen voor een beter onderwijsbestel dat het recht op onderwijs voor elk kind, bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs, respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en toegankelijkheid van het onderwijs voor alle kinderen op gelijke voet verankerd.

De initiatiefnemer waardeert de betrokkenheid die naar voren komt in alle reacties. Het is in ieder geval van belang om het debat aan te gaan over deze gedachten en overwegingen met betrekking tot de wijze waarop wij in Nederland de vrijheid van onderwijs gestalte geven. De initiatiefnemer hoopt beide Kamers te overtuigen dat de wijzigingen die hij in artikel 23 voorstelt ertoe bijdragen dat kinderen in Nederland zeker kunnen zijn van het allerbeste onderwijs. Daar hebben deze kinderen recht op.

II. ARTIKELGEWIJS

Artikel II

Er is niet voor gekozen om artikel 23 van de Grondwet volledig te moderniseren. De betekenis van de bepaling blijft, voor zover daarin geen expliciete aanpassingen worden aangebracht, derhalve dezelfde.

In de voorgestelde wijzigingen worden op verschillende plaatsen de begrippen «algemeen vormend onderwijs», «beroepsonderwijs» en «hoger onderwijs» gehanteerd. Het begrip «algemeen vormend onderwijs» betreft zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs. Het begrip «beroepsonderwijs» ziet op het middelbaar beroepsonderwijs. Het begrip «hoger onderwijs» omvat het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Ongewijzigd blijft het thans in het vierde lid (zesde lid, nieuw) neergelegde begrip «openbaar algemeen vormend lager onderwijs», dat het leerplichtig onderwijs betreft.

In de nieuwe artikelleden wordt de moderne delegatieterminologie gehanteerd.

Voorgesteld eerste lid

Het recht op onderwijs wordt in het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet verankerd. Hiermee wordt een klassiek grondrecht geïntroduceerd, dat door de burger kan worden ingeroepen tegen de overheid,

maar zich tevens goed leent voor horizontale werking. Daarnaast is een algemene wetgevingsopdracht opgenomen ter bevordering van de kansengelijkheid. De reikwijdte van het grondrecht is omschreven in paragraaf 3 van het algemene deel.

Voorgesteld vierde lid

Het huidige artikel 23 van de Grondwet legt de wetgever een aantal algemene verplichtingen op. Bij (of krachtens) de wet moeten worden geregeld: het toezicht, de zedelijkheid en bekwaamheid der onderwijzers voor wat betreft bij de wet aangewezen vormen van onderwijs, het openbaar onderwijs, alsook de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Met het voorgestelde vierde lid worden daar specifiekere verplichtingen aan toegevoegd. Bij of krachtens de wet moeten ook regels in het leven worden geroepen die dienen ter bevordering van: de gelijke kansen van onderwijsdeelnemers, de ontplooiing van hun persoonlijkheid en hun kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Deze grondslag heeft een aanzienlijke reikwijdte. De regels betreffen immers het bekostigd en het niet-bekostigde onderwijs. Dat is ook de reden dat dit artikellid na het derde lid is ingevoegd, dat eveneens het bekostigde en niet-bekostigde onderwijs betreft. De aanzienlijke reikwijdte komt ook tot uitdrukking in het feit dat de aan te brengen beperkingen het algemeen vormend onderwijs, beroepsonderwijs, en hoger onderwijs dienen te betreffen.

Het is aan de wetgever (of, in geval van delegatie, aan de lagere regelgever) om de inhoud van de te stellen beperkingen te bepalen, waarbij uiteraard in het overeenstemming moet worden gehandeld met de opdracht die dit artikellid geeft.

Wijziging achtste en negende lid (huidig zesde en zevende lid)

Naar de tekst van de Grondwet betreft de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs slechts het leerplichtig onderwijs. Deze gelijkstelling is echter «doorgetrokken» naar het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, hetgeen wordt beschouwd als ongeschreven constitutioneel recht.⁶⁴ Door het achtste en negende lid (huidig zesde en zevende lid) uit te breiden naar laatstgenoemde vormen van onderwijs, wordt dit ongeschreven constitutioneel recht gecodificeerd.

Uit de thans in de Grondwet neergelegde financiële gelijkstelling van het bijzondere leerplichtige onderwijs, wordt wel afgeleid dat dit onderwijs kosteloos moet worden aangeboden.⁶⁵ Het is echter niet de bedoeling van de uitbreiding van het achtste en negende lid (nieuw) om dit uitgangspunt ook door te trekken naar deze andere vormen van onderwijs.

Het gewijzigde negende lid (huidig zevende lid) introduceert tevens een beperking op de financiële gelijkstelling. Het bijzonder onderwijs kan slechts aanspraak maken op gelijke bekostiging indien het onderwijsdeelnemers niet van het onderwijs uitsluit om redenen betreffende de grondslag van de onderwijsinstelling, indien de onderwijsdeelnemer die grondslag respecteert, in de zin dat onderwijsdeelnemers de grondslag geen geweld aandoen, onbeschadigd en in zijn waarde laten. Artikel 7 van

⁶⁴ Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, Den Haag: Onderwijsraad 2012, p. 21.

⁶⁵ D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*, Den Haag: Sdu 2011, p. 105.

de Algemene wet gelijke behandeling zal hierop moeten worden
aangepast.

De Hoop