

Onderwijsrecht omdat ons onderwijs bijzonder is

Afscheidsrede prof. mr. M.T.A.B. Laemers, VU 12 december 2019

Mijnheer de rector, collega's, studenten, familie en vrienden,

1. Inleiding

Onderwijsrecht is een belangrijk vakgebied. Iedereen krijgt in zijn leven te maken met onderwijs en direct of indirect met de wet - en regelgeving en het beleid dat het onderwijs bepaalt. De maatschappelijke relevantie van onderwijsrecht in een open en pluralistische grondrechtensamenleving is groot. Wat mij in het bijzonder interesseert is de rol van grondrechten in het onderwijs. Allereerst de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs. In het onderwijs spelen ook het discriminatieverbod, de vrijheid van vereniging, het recht op bescherming van het gezins- en familieleven en de vrijheid van godsdienst een belangrijke rol. Een belangrijk aandachtspunt in mijn colleges was daarom of, en hoe, segregatie in het onderwijs kan worden bestreden. Alle kinderen moeten gelijke kansen hebben op kwalitatief goed onderwijs en ook moeten ze voorbereid worden op participatie in een samenleving die gekenmerkt wordt als democratische rechtsstaat.

Hoe bijzonder kan het Nederlands onderwijs nog zijn in het licht van de maatschappelijke eisen die in toenemende mate aan het onderwijs gesteld worden en is het de overheid die dat proces stuurt of kan 'het veld', kunnen de schoolbesturen, de ouders en de leerlingen nog een eigen inbreng hebben?

De titel van het afscheidscollege dat ik vandaag aan u ga geven is voor meerdere uitleg vatbaar. Ja, ik meen het echt: ons onderwijs is bijzonder. Ik praat over 'ons onderwijs' en daarmee beperk ik me tot het onderwijs in Nederland. Ons onderwijs is bijzonder omdat het uniek is ten opzichte van veel landen om ons heen. In Frankrijk bijvoorbeeld gaan de meeste leerlingen, ook de islamitische, naar het seculiere staatsonderwijs, de enige onderwijsvorm in Frankrijk die door de overheid bekostigd wordt.

Ons onderwijs is bijzonder omdat we de onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet hebben. Dit artikel houdt in dat de overheid moet zorgen voor een kwalitatief goed onderwijsbestel,

maar dat aan de andere kant de personen en instanties die het onderwijs realiseren in meer of mindere mate vrij zijn om dat onderwijs naar eigen goeddunken in te richten.

We hebben zowel openbaar onderwijs, dat van overheidswege wordt gegeven, als bijzonder onderwijs, dat voortkomt uit particulier initiatief. Zowel openbare als bijzondere scholen hebben - mits aan wettelijke voorwaarden wordt voldaan – recht op gelijke en volledige bekostiging door de overheid.

Bij bijzondere scholen zijn het meestal godsdienst of levensovertuiging die het ‘bijzondere’ uitmaken, maar ook openbare scholen genieten de vrijheid van onderwijs, bijvoorbeeld bij de keuze van een pedagogische aanpak. Ook openbaar onderwijs is in dat opzicht dus bijzonder.

Met de vrijheid van onderwijs erkent de Grondwetgever dat onderwijs niet alleen een zaak van de overheid is, maar ook van de samenleving, waarin mensen verschillend denken over welk onderwijs ze willen. De onderwijsvrijheid biedt de ruimte om invulling van ‘het bijzonder zijn’ mogelijk te maken.

In onze, westerse samenleving heeft gelukkig iedereen de kans om zijn of haar recht op onderwijs te realiseren. Dat onderwijs gereguleerd wordt door wetten, dat bestuurders beleid maken en dat rechters oordelen uitspreken in conflictsituaties, daarvan is niet iedereen zich dagelijks bewust. Laat staan dat het voor iedereen vanzelfsprekend is dat er onderwijsrecht bedreven wordt door onderwijsjuristen.

Vandaag wil ik het hebben over de bijdrage van onderwijsjuristen aan het onderwijs en dan met name aan het bijzonder houden van het onderwijs. Ik wil aan de hand van een paar recente voorbeelden laten zien op welke wijze onderwijsjuristen een bijdrage hebben geleverd of – zo u wilt – nog zouden kunnen of moeten leveren in maatschappelijke debatten die het onderwijs tot onderwerp hebben. Ik wil ook laten zien dat er soms bij de overheid sprake is van ongenoegen of zelfs angst voor het bijzondere, voor het anders zijn, voor het afwijken van het beheersbare. Het credo van noodzakelijke integratie en sociale cohesie kan dan een bedreiging voor het bijzondere worden.

De meest naar voren gebrachte oplossingen voor door de overheid of de samenleving niet geaccepteerde blijken van het anders zijn, van het ‘al te bijzonder zijn’, van scholen zijn deze:

- Wijzig of schrap de vrijheid van onderwijs in artikel 23 Grondwet;

- Geef de inspectie meer middelen om scholen te beoordelen, ook voor ze van start gaan;
- Leg de burgerschapsopdracht duidelijker vast.

2. Voorbeelden van hoe het bijzondere wordt beperkt

Laat ik beginnen met een voorbeeld dat laat zien hoe het bijzondere het soms moet afleggen tegen het algemene.

Het dragen van een kirpan

Dit voorbeeld, dat zich dit jaar heeft voorgedaan, betreft het verzoek van een vader om zijn zoon, een gedoopte sikh, op een openbare school in Vlaardingen een kirpan te laten dragen. Een kirpan is een dolkvormig mes. Een gedoopte sikh moet altijd vijf religieuze symbolen meedragen: ongeknipt haar, een houten kam, een ijzeren armband, een lange onderbroek met een touwtje en een kirpan. De school hanteert in verband met de veiligheid een totaalverbod op wapens en op voorwerpen die als zodanig kunnen worden gebruikt, en wijst het verzoek om de kirpan te mogen dragen af. Toen de leerling toch met de kirpan op school verscheen, werd hij geschorst. De vader had er overigens voor gezorgd dat het mes zodanig was bewerkt dat het nauwelijks uit de schede was te halen en – als het eruit was – geen verwondingen kon veroorzaken.

In de rechterlijke procedure die daarop volgde geeft de Afdeling bestuursrechtspraak de school gelijk. Hoewel het afwijzen van het verzoek de leerling in zijn vrijheid van godsdienst beperkt, mocht de school meer gewicht toekennen aan de veiligheid op school. Dit, zo verklaart de Afdeling, vanwege de druk die er op scholen ligt om geweldsincidenten te voorkomen, en het gevaar van precedentwerking. Ook is het verschil tussen wapens en voorwerpen waarvan een zekere dreiging uitgaat, niet altijd makkelijk te maken. Het religieuze belang van de leerling hoefde dus geen voorrang te krijgen boven de veiligheid van andere leerlingen en docenten van de Vlaardingse school. De jongen gaat nu naar een privéschool in Rotterdam.

Op het betoog van de Afdeling is juridisch niets aan te merken: hoewel er sprake is van indirect onderscheid, heeft het schoolbestuur het totaalverbod van wapens in redelijkheid omwille van overwegingen van veiligheid, effectiviteit en generieke behandeling, mogen

toepassen. Een dergelijk wapenverbod is in de ogen van de Afdeling objectief gerechtvaardigd.

Toch had de beslissing anders uit kunnen vallen: in Canada bijvoorbeeld mogen - volgens de vader- kleine kirpans gewoon worden gedragen op binnenlandse en internationale vluchten en in Engeland wordt de wapenwet aangepast om de sikhs tegemoet te komen.

Wapens horen in een school niet thuis. Het is terecht dat scholen daar – zij het helaas niet altijd succesvol - beleid op voeren. In dit geval meen ik dat met een beetje goede wil binnen de school een oplossing gevonden had moeten worden, zodanig dat schoolgenoten én de betrokken sikh zich veilig en niet in hun grondrechten aangetast hadden hoeven voelen. De alom als noodzakelijk gepredikte integratie zou hier juist gediend geweest zijn met een andere uitkomst.

Gemengd zwemmen

Een volgend voorbeeld dat laat zien hoe het bijzondere het soms moet afleggen tegen het algemene, betreft een zaak die speelde voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Een zaak die bekend is onder de naam Osmanoglu and Kocabas tegen Zwitserland. Turkse islamitische ouders hadden er bezwaar tegen dat hun jonge dochters, die op een openbare school zaten, tijdens het schoolzwemmen samen met jongens moesten zwemmen en tekenden daartegen bezwaar aan. In de uitspraak bepaalde het Europese hof dat Zwitserland de ouders van moslimmeisjes mag verplichten hun dochter naar het gemengd schoolzwemmen te sturen. Het hof erkent dat hiermee de vrijheid van godsdienst *in het geding komt*, zoals de ouders betoogden, maar zegt dat het *geen schending* van dat recht is. In een verklaring stelt het hof dat het integratieproces voor moslimkinderen dat gepaard gaat met activiteiten als schoolzwemmen, heel belangrijk is:

“Het belang van kinderen in het meedoen aan gemengd zwemmen ligt niet alleen in het leren zwemmen, maar vooral in het meedoen aan een activiteit met alle andere leerlingen, met geen uitzondering op basis van afkomst van het kind of de religieuze of filosofische overtuigingen van zijn ouders.”

Ik signaleer dat het hof het belang van integratie door gemengd zwemmen hier zwaarder laat wegen dan de vrijheid van godsdienst. Dit terwijl er veel andere activiteiten zijn die integratie kunnen bevorderen.

Deze zaak speelde in Zwitserland. Wat heeft Nederland hiermee te maken? Het gaat hier om de toepassing van verdragsrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en het recht op onderwijs. Op basis van artikel 93 Gw ('eenieder verbindende bepalingen hebben na bekendmaking verbindende kracht') zal jurisprudentie met betrekking tot gemengd zwemmen door moslimmeisjes doorwerken in Nederland. Weliswaar heeft iedere verdragsluitende staat een eigen beoordelingsruimte, de *margin of appreciation*, maar gezien het grote belang dat ook de Nederlandse overheid hecht aan integratie van religieuze minderheden, lijkt mij dat een zaak van Nederlandse moslimouders tegen de staat Nederland, bij het EHRM niet een heel andere uitkomst zou hebben.

Dit voorbeeld laat zien hoe de rechter *minder ruimte* geeft aan godsdienstige opvattingen die afwijken van de mening van de seculiere meerderheid. Het bijzondere legt het af tegen de wens van de overheid tot integratie.

Cornelius Haga Lyceum (CHL)

De welbekende kwestie rond het Cornelius Haga Lyceum is de meest in het oog springende illustratie van hoe het mis kan gaan in de relatie tussen overheid en schoolbestuur. Het Haga Lyceum ligt vanaf begin dit jaar onder vuur, toen de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) waarschuwde voor antidemocratisch onderwijs en salafistische invloeden op de school. De bestuurders van de school hebben die aantijgingen altijd ontkend en ook de Inspectie van het Onderwijs vond daarvoor geen signalen. Wel toonde de inspectie zich in tweede instantie in een vernietigend rapport kritisch over de financiën, het burgerschapsonderwijs en de contacten van de bestuurders met mensen met extreem gedachtegoed. Volgens een in juli van dit jaar openbaar gemaakt rapport van de Onderwijsinspectie is er bij het Cornelius Haga Lyceum sprake van wanbeheer. Op 22 juni 2019 vocht het schoolbestuur, de Stichting islamitisch onderwijs (Sio) in een kort geding openbaarmaking van het inspectierapport aan. Voor minister Slob was het rapport inmiddels voldoende om het schoolbestuur op 16 september 2019 een aanwijzing te geven, die inhield dat het bestuur moest opstappen. Het bestuur stapte daarop naar de rechter omdat de aanwijzing onrechtmatig zou zijn. Toen bleek dat het bestuur niet

vervangen zou worden besloot de minister over te gaan tot beëindiging van de bekostiging per 1 december 2019. Om te voorkomen dat de school 'voortijdig' zou worden gesloten vroeg het schoolbestuur een voorlopige voorziening aan bij de Raad van State. Op 22 november van dit jaar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgesproken dat de minister de bekostiging niet per 1 december 2019 volledig mag stopzetten omdat de minister zich bij het stopzetten van de bekostiging niet aan zijn eigen beleidsregels zou houden. Dit vonnis is slechts een tussenstapje in de ingewikkelde juridische strijd die het Haga en het ministerie van Onderwijs voeren over het voortbestaan van de school.

Kortom, het Haga Lyceum strijdt op verschillende fronten voor het eigen bestaansrecht: tegen het inspectierapport, tegen de aanwijzing én tegen de bekostigings sanctie. De civiele rechter in Den Haag zal op 24 december 2019 uitspraak doen in de zaak die het Haga Lyceum aanspande tegen de inspectie. De school hoopt dat de rechter het rapport naar de prullenbak verwijst en daarmee het fundament onder de aanwijzing vandaan slaat.

Op 7 december 2019 berichtten de media dat de AIVD buiten zijn boekje was gegaan: volgens de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) was de AIVD onzorgvuldig en onrechtmatig te werk gegaan. Intussen is er wel al veel negatieve berichtgeving over het CHL verschenen en is 'de publieke opinie' gevoed met angstscenario's over het ontstaan van 'parallele samenlevingen' door (de oprichting van) islamitische scholen. Hier past een kanttekening: als die parallele samenlevingen al bestaan, dan is moeilijk voor te stellen dat die zijn *ontstaan* door de scholen die nu onder vuur liggen.

De Volkskrant wijdde op 22 november 2019 expliciet aandacht aan 'de rechtsstatelijke kwesties in de Haga-saga'. Ik citeer:

“Juristen volgen de strijd die de school sindsdien voert met de overheid nauwlettend vanwege de spannende rechtsstatelijke vragen die de zaak oproept. Hoeveel vrijheid biedt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs? Maakt de overheid zich tegenover de school schuldig aan 'bestuurlijke guerrilla', zoals onderwijsjuristen zeggen? Hoe vermogen onze inlichtingendiensten gaan bij het verstoren van personen of instanties die ze staatsgevaarlijk achten? En hoe moeten de diensten zich daarover verantwoorden?”

Op twee onderdelen uit dit bericht wil ik hier nader ingaan: op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs en op de vraag hoe ver de overheid mag gaan - en met name hoe ver inlichtingendiensten mogen gaan - bij het achterhalen van informatie die ze staatsgevaarlijk achten.

3. Onderwijsvrijheid

Precies veertig jaar geleden werd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een boekwerkje herdrukt dat geschreven was door dr. J. R. Thorbecke. Herdruk was aan de orde omdat het, aldus het Ministerie, 'een van de bronnen is waaruit het Nederlands onderwijsrecht is gevloeid.' Thorbecke geeft richtlijnen voor onderwijswetgeving, zodanig dat *de overheid* zijn zorg voor het onderwijsstelsel en *de particulieren* hun onderwijsvrijheid kunnen realiseren. Hij realiseert zich dat de hoedanigheid van de oprichtende persoon, of de inhoud van het plan, of plaatselijke omstandigheden, bijzondere bedenkingen kunnen opleveren, welke de regering gehouden is te toetsen. Hij vervolgt, en ik citeer: 'Doch al kan men het misbruik wederzijds niet geheel en al overkomen, moet men evenwel pogen, om deszelfs uitpattingen, door daartoe strekkende bepalingen zo veel mogelijk binnen zekere grenzen te sluiten.' Deze woorden van Thorbecke hebben nog niets aan betekenis ingeboet. Het is aan de overheid om onderwijsvrijheid te reguleren en, voor zover dat noodzakelijk is, 'uitspattingen' in toom te houden.

Vandaag de dag leidt de discussie over de vrijheid van onderwijs in extreme gevallen tot het standpunt dat er uitsluitend onderwijs op initiatief en onder controle van de staat zou moeten zijn. Voorstanders van staatsonderwijs betogen dat alleen dat onderwijs neutraal en algemeen toegankelijk is. Naar mijn mening is de claim dat openbaar onderwijs neutraal zou zijn echter moeilijk te onderbouwen: ook de opvoeders in het openbaar onderwijs zullen hun waarden niet in volstrekte neutraliteit kunnen overdragen.

De huidige regering heeft in haar regeerakkoord vastgelegd dat ze de vrijheid van onderwijs, die ouders en leerlingen de mogelijkheid biedt om een school te kiezen die past bij hun overtuiging, vergroot. Ze kondigde aan dat het stichten van scholen op basis van de

belangstelling van ouders en leerlingen vergemakkelijkt zou worden, ook als zij niet behoren tot een bestaande richting, zoals katholiek, protestants, joods of islamitisch. Dit voornemen is gerealiseerd door de indiening van het wetsvoorstel *Meer ruimte voor nieuwe scholen*. Ik kom op dit wetsvoorstel later nog op terug.

De vraag wie het voor het zeggen heeft in onderwijszaken: de overheid, het schoolbestuur of de ouders, is van alle tijden. Artikel 23 Gw geeft ruimte aan schoolbesturen om te bepalen wat er wordt onderwezen, welke leerlingen wel of niet kunnen worden toegelaten en welke leraren wel of niet kunnen worden aangenomen. Naast het leerlingen- en personeelsbeleid behoren de keuze van de leermiddelen en de inhoud van de leerstof tot de verantwoordelijkheid van het bijzonder onderwijs zelf. Er is dus ruimte voor eigenheid, voor het vormgeven van het onderwijs zodanig dat het in overeenstemming is met de (al of niet religieuze) grondslag van de school. Grenzen tekenen zich af wanneer de inhoud en vormgeving van het onderwijs zich niet verdragen met normen die verbonden geacht worden aan de democratische rechtsstaat. Die normen worden de laatste jaren steeds duidelijker geprononceerd.

Kort na de millenniumwisseling stond onderwijsvrijheid volop in de aandacht toen op uitgebreide schaal debatten plaatsvonden over integratie en inburgering van minderheden, vooral van kinderen met een niet-westerse immigratieachtergrond. Doordat zij eigen scholen bezochten kwamen zij nauwelijks in aanraking met Nederlandstalige leeftijdsgenoten met een Nederlandse cultuur. Hun ouders het recht ontzeggen om eigenrichtingscholen op te richten strookt niet met het recht op schoolstichting zoals die voor de 'vertrouwde' richtingen, op basis van artikel 23 Gw gold en geldt.

Dat artikel 23 Gw er al meer dan 100 jaar voor zorgt dat we vrijheid van onderwijs hebben en dat de overheid zorg draagt voor het onderwijs, betekent niet dat de uitleg van dit artikel onveranderd of onveranderbaar is. De Onderwijsraad heeft in 2012 een diepgaande verkenning gedaan naar de betekenis van onderwijsvrijheid. En waar de Onderwijsraad in 2012 nog concludeerde dat Nederland nog goed vooruit kan met artikel 23 Gw mits er een eigentijdse invulling aan wordt gegeven, verkent dezelfde Onderwijsraad op dit moment opnieuw welke betekenis de vrijheid van onderwijs heeft of zou moeten hebben in deze tijd.

Onderwijsvrijheid is onder druk komen te staan door al dan niet vermeende indoctrinatie en discriminatie op sommige scholen. Er wordt gesproken over ‘scholen die niet in overeenstemming met de basiswaarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat onderwijs geven’. Scholen die zich daaraan schuldig maken isoleren zich van de Nederlandse samenleving en dragen niet bij aan democratisch burgerschap, zo luidt een breed gedeelde opinie.

Ik meen dat het voorkomen daarvan er niet toe moet leiden dat de vrijheid van onderwijs wordt afgeschaft. Bestrijding van misbruik van onderwijsvrijheid kan met gebruikmaking van andere instrumenten: bestaande of nog te maken regelgeving. Die regels kunnen betrekking hebben op de oprichtingsprocedure, waarmee voorkomen kan worden dat er scholen komen waar ‘onrechtsstatelijk gedachtegoed’ wordt verspreid. Gedacht kan ook worden aan een verbodsbepaling voor extreme organisaties die de democratische rechtsstaat willen ondermijnen. Te regelen is dat er een betere screening van schoolbestuurders komt, maar ook dat door de onderwijsinspectie nadrukkelijker wordt nagegaan of binnen de (op te richten) school de burgerschapsopdracht naar behoren zal worden uitgevoerd. Het burgerschapsonderwijs *kan*– en naar het zich laat aanzien *zal*- worden ontwikkeld en ondersteund door democratisch gelegitimeerde instructies daarvoor.

Onderwijsvrijheid en schoolstichting

Thans is het mogelijk een school te stichten wanneer er volgens een rekenmodel op basis van eerder gebleken belangstellingspercentages voldoende leerlingen zijn voor een school van een bepaalde, erkende richting. Het wetsvoorstel *Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen* wijzigt de huidige stichtingsprocedure. Het voorstel werd in oktober 2019 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt momenteel bij de Eerste Kamer. De beoogde ingangsdatum van de wet is juni 2020. Als het zo ver is wordt richting, in de regel één van de vertrouwde religies, als belangrijk element van schoolstichting losgelaten. Een school kan gesticht worden op basis van rechtstreeks bij ouders gemeten belangstelling voor een nieuwe school. Onderdeel van de nieuwe wet is een integriteitstoets, die niet alleen inhoudt dat bestuurders een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) moeten kunnen overleggen, maar ook dat de aanvraag van bestuurders en toezichthouders van een school waarvan de bekostiging is stopgezet vanwege zeer zwak onderwijs of die geconfronteerd zijn met een ministeriële aanwijzing, wordt afgewezen.

Schoolstichting wordt in deze nieuwe wet aan de voorkant bewaakt. Als de school er eenmaal is dan zal het – net als nu - niet eenvoudig zijn om deze vervolgens te verbieden. Onderwijsjuristen zeiden naar aanleiding van het CHL unaniem dat de school verbieden of sluiten niet aan de orde was, omdat noch het leerlingenaantal noch de kwaliteit van het onderwijs daar aanleiding toe gaf. Een verbod van vereniging is alleen mogelijk wanneer er sprake is van strijd met de openbare orde. Vrijheid van vereniging is immers een grondbeginsel van de democratische rechtsstaat, te lezen in artikel 8 Gw en artikel 11 EVRM. Een verbod betekent dan ook een ernstige inbreuk op dit grondrecht die slechts in het uiterste geval toegepast mag worden. Alleen wanneer er sprake is van wetteloosheid, het plegen van geweld en andere misdrijven zal de rechter oordelen dat er sprake is van strijd met de openbare orde. Inmiddels ligt er wel een wetsvoorstel bestuurlijk verbod rechtspersonen. Dat kon er komen omdat artikel 11, tweede lid, EVRM beperkingen van de vrijheid van vereniging toestaat, 'die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.' Een verbod van een organisatie is zonder twijfel een ingrijpende inbreuk op de verenigingsvrijheid. De jurisprudentie van het EHRM stelt er dan ook hoge eisen aan. Niet alleen moet het verbod een van de genoemde belangen dienen, maar er moet ook een *pressing social need* voor bestaan en het moet proportioneel zijn in het licht van de ermee nagestreefde doelen. Dat een dergelijk wetsvoorstel – als het wordt aangenomen - ooit tot uitvoering komt voor scholen, is gezien de verre gaande eisen, vooralsnog gelukkig niet aan de orde.

Is een verbod op zogenoemde weekendscholen wel mogelijk? Hoewel ik hier niet uitvoerig op in kan gaan, wil ik het fenomeen van de weekendscholen hier wel aanstippen. En wel omdat weekendscholen door sommigen ook gezien worden als instituties die integratie belemmeren of die in hun onderricht niet in overeenstemming zijn met democratische waarden. Het gaat bijvoorbeeld om Syriërs die hun kinderen naar weekendscholen sturen, waar ze les krijgen over de Arabische taal, de Syrische cultuur en soms de islam. Ook Turkse weekendscholen lijken te voorzien in de behoefte om de identiteit en cultuur van jonge Turken die in het buitenland wonen te behouden en om de banden te versterken met het

vaderland. Daar zijn Kamervragen over gesteld. De minister benadrukte in zijn antwoord dat Nederland een open en vrije samenleving is en dat het landen vrijstaat om behoud van de eigen taal en cultuur te stimuleren in het buitenland. Vaststaat dat weekendscholen geen scholen zijn in de zin van de onderwijswetgeving. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de Inspectie van het Onderwijs hier geen wettelijke bevoegdheden heeft of dat dit soort informeel onderwijs verboden zou kunnen worden.

Rechtvaardigen de veranderingen in de samenleving dat de overheid meer greep wil krijgen op handhaving van rechtsstatelijke waarden? Dat er veel veranderd is in Nederland in de afgelopen decennia behoeft geen betoog: in de afgelopen eeuw hebben alle Europese samenlevingen veelomvattende sociale, demografische, economische, politieke en culturele veranderingen doorgemaakt, mede omdat de bevolkingssamenstelling van deze samenlevingen aanzienlijk is veranderd. Een steeds groter wordend deel van de bevolking associeert zich niet met een kerk terwijl een ander deel zich juist sterker profileert op basis van godsdienst. Volgens de Inspectie van het Onderwijs zetten gevoelens van onzekerheid op het sociaal-economisch en sociaal-cultureel domein, maatschappelijke tegenstellingen en vragen rond integratie en diversiteit steeds meer druk op de samenleving. Onder verwijzing naar de Inspectie, de Onderwijsraad en de commissie Remkens constateert de Raad van State dat 'ontwikkelingen in de samenleving' het begrijpelijk maken dat de regering is gekomen met een wetsvoorstel dat de burgerschapsopdracht verduidelijkt en meer verplichtend maakt.

4. Wetsvoorstel aanscherping burgerschapsopdracht onderwijs

Burgerschapsonderwijs heeft in het huidige artikel 8 lid 3 van de Wet op het primair onderwijs een plaats gekregen: het bepaalt dat het onderwijs mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. Dat is in een aantal gevallen een weinig concrete omschrijving gebleken. Een oplossing voor het probleem dat niet alle scholen voorzien in burgerschapsonderwijs dat in kwalitatief en kwantitatief opzicht voldoende is, is te zoeken in verduidelijking van de burgerschapsopdracht in de onderwijswetten voor het funderend onderwijs. Het daartoe recent ingediende voorstel verplicht scholen ertoe op doelgerichte en samenhangende wijze burgerschapsonderwijs te verzorgen. Volgens de Memorie van Toelichting blijven scholen in hoge mate vrij hieraan een

eigen invulling te geven. Wel dient het onderwijs ten minste de gemeenschappelijke kern van burgerschap te bevatten: *kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat* en dient er aandacht te zijn voor de daarbij behorende competenties.

In zijn eerdergenoemde advies zegt de Raad van State het grote belang van burgerschapsonderwijs te zien en het goed te vinden dat de wetsbepalingen die daarover gaan gewijzigd worden. De Afdeling onderstreept dat de vrijheid van onderwijs als uitgangspunt wordt genomen, maar zegt dat die vrijheid geen ruimte biedt om de democratische rechtsstaat aan te tasten.

Scholen met bijzonder onderwijs worden mogelijk beperkt in hun vrijheid als de eisen voor het vak burgerschap worden aangescherpt. Ik meen dat het aanscherpen van de wet echter kan voorzien in nuttige én gewenste handvatten voor scholen bij het vormgeven van hun burgerschapstaak. Concrete invulling moet – en daar zal de parlementaire behandeling naar mijn verwachting in voorzien – nog immer kunnen gebeuren overeenkomstig de eigen grondslag van de school. Het aanscherpen van burgerschap kan juist door instandhouding en accentuering van de onderwijsvrijheid gebeuren in het licht van de eigen grondslag. *Dat* er aan burgerschapsonderwijs moet worden gewerkt ligt vast, *wat* daar bij hoort zal ook voor een deel vast komen te liggen, maar *hoe* het concreet wordt ingevuld is aan de schoolbesturen in samenspraak met de medezeggenschapsorganen.

Toch kijken besturenorganisaties in het bijzonder onderwijs kritisch naar het wetsvoorstel en waken ze voor inmenging van de overheid in de standpunten van burgers.

‘Burgerschapsvorming mag geen middel zijn waardoor de overheid zich verregaande kan bemoeien met de inhoud van (burgerschaps)onderwijs, het pedagogisch klimaat van scholen en standpunten van burgers’, zo verklaart Verus, de vereniging voor katholiek en protestants onderwijs. Verus onderschrijft de vorming tot democratisch burger, het oefenen in *vrijheid, gelijkheid en solidariteit*, die als het ware de ‘spelregels’ van de democratie zijn, maar wil daarnaast dat scholen zelf een bijdrage leveren vanuit hun eigen tradities, geschiedenis en praktijk.

Dat zie ik als een pleidooi voor het bijzonder kunnen zijn van scholen.

5. Tot slot

Er is veel in beweging op het terrein van het onderwijs en veel werk aan de winkel voor onderwijsjuristen. Veel onderwijskwesties, waarvan ik er in mijn verhaal een paar heb uitgelicht, lopen parallel aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen: de komst van nieuwe Nederlanders, de groter wordende verschillen tussen arm en rijk, de toenemende kansenongelijkheid, ook in het onderwijs. Daarbij doen zich vragen voor als: hoe gaan we in Nederland om met verschillen in politieke en godsdienstige opvattingen, hoe tolerant of hoe gastvrij zijn we als het gaat om verschillende levensstijlen, culturen en talen Hoe zeer mag of moet de overheid optreden om de onderwijskwaliteit te bewaken en hoe vrij mag het onderwijs zijn?

Er zijn veel onderwijsrechtelijke vraagstukken die om een oplossing vragen. Eerder heb ik al tot uitdrukking gebracht dat de oplossing volgens mij niet gezocht moet worden in het schrappen van artikel 23 van de Grondwet. Het bestrijden van al dan niet vermeende verwerpelijke invloeden in het onderwijs gaat niet eenvoudiger als de onderwijsvrijheid is afgeschaft.

Ik heb, net als mijn collega-hoogleraren onderwijsrecht, een aantal keren aan journalisten mijn reactie gegeven als het ging om actuele kwesties en hun eventuele gevolgen, zoals herziening of zelfs afschaffing van artikel 23 Gw. Zo frequent en indringend als naar aanleiding van de verwikkelingen rond het Haga lyceum, het optreden van de Inspectie van het Onderwijs, de minister en de rechterlijke instanties, waren de vragen voorheen niet. Hoogleraren onderwijsrecht kunnen met hun antwoorden duidelijk invloed uitoefenen. Het geven van juridische duiding aan de ontwikkelingen die zich voordoen, bijvoorbeeld rond of binnen de islamitische scholen, maar evengoed ten aanzien van orthodox-christelijke scholen, brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Het gaat immers vaak om een juridische uitleg die gebruikt kan worden bij het maken van politieke keuzes. Het maken van politieke keuzes hoort thuis bij volksvertegenwoordigers. Deskundigen in het onderwijsrecht beïnvloeden door hun uitspraken soms de politiek en misschien zelfs de rechtspraak. Ik meen dat het des te meer mijn en onze taak is oog te hebben voor het bijzondere. Het is een eervolle plicht om te laten zien wat er gebeurt en om de vraag te stellen of dat juridisch klopt, maar ook te vragen of dat echt is wat we willen in onze samenleving.

6. Dankwoord

Mijnheer de Rector Magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,
Aan het eind van deze rede gekomen, wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. Het was me een bijzonder groot genoegen om vanaf 2010 aan de VU als hoogleraar onderwijsrecht werkzaam te mogen zijn. Na mijn afscheid van de Radboud Universiteit in 2017 was het mij nog twee jaar gegund om als gewoon hoogleraar onderwijsrecht aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de VU te werken. De overstap van een roomse naar een protestantse universiteit was voor mij een heel soepele: ik ging van de ene mooie, bijzondere universiteit naar een andere mooie, bijzondere universiteit. Van Oost naar West, een beetje tegen de wind in, maar dat maakte het juist tot een plezierige en leerzame ervaring. En of je nu onderwijs volgt omdat je daar recht op hebt, een recht dat onze Vlaamse vrienden zo mooi het *droit d'apprendre* noemen, of onderwijs geeft, het *droit d'enseigner*: dat je steeds mag leren is fantastisch. Dat gun ik iedereen in Nederland en daarbuiten.

Van harte wil ik mijn dank uitspreken aan het adres van het College van Bestuur en het bestuur van de faculteit der Rechtsgeleerdheid voor het warme welkom dat mij negen jaar geleden is geboden.

Het bestuur van de Stichting Bijzondere Leerstoelen onderwijsrecht dank ik in de persoon van de voorzitter Eppe Beimers, voor het mogelijk maken van de leerstoel, maar bovenal voor de kans die het bestuur mij gaf om die stoel in de afgelopen periode te bezetten.

Omdat ik – eerst als bestuurslid en later als leerstoelhouder jarenlang de bestuursvergaderingen bijwoonde, weet ik hoeveel inspanningen de bestuursleden zich getroosten om deze leerstoel en later zelfs een tweede leerstoel in de lucht te houden. Ik hoop dat dat met behulp van de deelnemende partijen (Verus, de VU vereniging, LVGS en VGS) nog heel lang het geval zal zijn.

Ik dank, in de persoon van de huidige voorzitter, professor Van der Duyn Schouten, het curatorium dat in wisselende samenstelling toezag op de vervulling van de hoogleraarstaken.

Ik heb me vanaf de eerste dag thuis gevoeld bij de collega's van de afdeling en in het bijzonder bij onze sectie staats- en bestuursrecht. Ik dank de collega's van de sectie, en ik noem graag de mensen die in het bijzonder betrokken zijn bij het onderwijsrecht, Adriaan Overbeeke, Renée van Schoonhoven, Rosanne Tromp en Johan Lievens.

Samen met collega Frank van Ommeren had ik het genoegen mijn eerste promovendus 'af te leveren': Martijn Nolen. Ik ben blij dat mijn ius promovendum nog even doorloopt na vandaag.

Ik dank mijn collega-hoogleraren onderwijsrecht met wie ik in de loop der jaren veel samen heb mogen doen: Pieter Huisman, Dick Mentink, Paul Zoontjens en Jan de Groof. Ben Vermeulen die ik destijds op mocht volgen en Renée van Schoonhoven, die mij in mei van dit jaar is opgevolgd.

Ik dank mijn familie en goede vrienden voor hun meeleven en begrip als ik tot over mijn oren in het onderwijsrecht zat en er niet voor hen was.

Hoe onmisbaar Frans is in mijn leven wist ik al lang, maar het werd nog eens extra onderstreept toen het deze zomer even niet goed met hem ging. Vandaag is hij er gelukkig weer helemaal als vanouds bij. Ik prijs mij gelukkig dat ik me straks weer vaker omringd weet door hem en onze lieve kinderen, Simone, Jasper en Dirk samen met hun partners Maarten, Eliane en Eveline, en onze kleinkinderen, Zeger, Sophie, Josephine en Nina.

Ik heb gezegd.