

Tilburg University

Review of the book *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving*

Noorlander, C.W.

Published in:
School en Wet

Publication date:
2010

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Noorlander, C. W. (2010). Review of the book *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving*: Opstellen aangeboden aan prof.mr.dr. D. Mentink, R. de Lange & L.J.J. Rogier, 2008. *School en Wet*, 90(5), 18-20.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving

Opstellen aangeboden aan prof. mr.dr. D. Mentink

Dick Mentink, de huidige nestor van het Nederlandse onderwijsrecht, nam in mei 2008 afscheid als bijzonder hoogleraar onderwijsrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zijn afscheid vormde de aanleiding om hem de bundel 'Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving' onder redactie van R. de Lange & L.L.J. Rogier¹ aan te bieden.

Mr.dr. C.W. Noorlander*

Mentink heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een belangrijk kenner van het Nederlandse onderwijsrecht. Met (onder meer) zijn publicaties en zijn voorzitterschap van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht heeft Mentink de afgelopen vijftientig jaar onmiskenbaar een belangrijke bijdrage geleverd aan de (wetenschappelijke) ontwikkeling van dit rechtsgebied. Het lag dan ook niet meer dan voor de hand dat rond Mentink's afscheid een *liber amicorum* zou worden gepubliceerd. Deze bundel is er dan ook gekomen en wordt in deze recensie door mij besproken. Het thema van deze afscheidsbundel - Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving - sluit aan op de doelstelling van de leerstoel van Mentink en zijn wetenschappelijke activiteiten. Mentink's leerstoel was er één op pluriforme grondslag. In de Profielnotitie van Mentink's leerstoel is te lezen dat het uitgangspunt voor deze leerstoel is de beoefening van het onderwijsrecht vanuit respect voor de pluriformiteit in samenleving en onderwijs.

De westerse samenleving is de afgelopen decennia - met maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, secularisering, ontzuiling en multiculturalisering - steeds pluriformer geworden. Het op een verantwoorde manier vormgeven aan de pluriformiteit van de samenleving (en de hiermee samenhangende vraagstukken), wordt door velen beschouwd als één van de belangrijkste uitdagingen voor de 21e eeuwse westerse samenleving. Het pluriformiteitsbeginsel kent binnen en buiten de onderwijssector als zodanig geen verankering in de Grondwet of in (onderwijs)wetgeving², maar kan binnen het onderwijsrecht wel worden geconstrueerd op basis van de scheiding van Kerk en Staat, die in het onderwijs haar vertaling heeft verkregen in de neutraliteit van het overheidsonderwijs (artikel 23 lid 3 Grondwet), de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs (ex artikel 23 lid 4 Grondwet), de vrijheid van onderwijs (ex artikel 23 lid 2 Grondwet), het zich over zowel bijzonder als openbaar onderwijs uitstrekkende beginsel van pedagogische autonomie en het beginsel van een met het openbaar onderwijs gelijk te stellen financiering van het bijzonder onderwijs (tot uitdrukking komend in artikel 23 lid 7 Grondwet). Tezamen geven deze beginselen uitdrukking aan het feit dat de Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door verschillende levensbeschouwelijke en pedagogische stromingen.

Het Nederlands stelsel neemt met deze uitgangspunten een middenpositie in op het continuüm van geringe scheiding van Kerk en Staat (het heersende kerk-model) naar een scherpe scheiding van Kerk en Staat (het scheidingsmodel).³

De bundel bestaat uit een negental bijdragen. Wanneer men de onderwerpen van de bijdragen aan Mentink's afscheidsbundel kritisch aanschouwt, dan valt op dat vijf van de negen bijdragen uitstekend bij het hoofdthema van de bundel passen, maar dat er ook een aantal bijdragen is waarvan de link met het thema niet of in ieder geval minder zichtbaar is.

Met name de bijdragen van *De Lange* en *Zoethout* gaan aan het hoofdthema van de bundel voorbij. Deze bijdragen, hoe lezenswaardig ook, gaan in het geheel niet over onderwijs. *De Lange* stelt in zijn bijdrage de reikwijdte van de godsdienstvrijheid aan de orde. Dit vormt een grondrecht-theoretisch belangrijk thema waar *De Lange* als grondrechtenspecialist op zichzelf prima mee uit de voeten kan, zo blijkt ook uit deze bijdrage. Het was mijns inziens vanuit de optiek van wederom het thema van de bundel denk ik echter veel aardiger geweest als *De Lange* zijn bijdrage had toegesneden op het onderwijs. En dit was zeer wel mogelijk geweest. Zo is het een inte-

* mr.dr. C.W. Noorlander is lid van de redactie

ressante vraag of bepaalde grondrechtclaims van leerlingen of personeelsleden vanuit een redelijke uitleg van het grondrecht in kwestie en de (publieke) taakopdracht van het onderwijs binnen de reikwijdte van het grondrecht kunnen worden gesitueerd.

Zoethout snijdt in haar bijdrage het op zichzelf zeer actuele thema aan van bevordering van het democratisch ethos door de overheid. Ook hier was een toespitsing op het onderwijs denk ik meer op zijn plaats geweest en wederom had dit ook gekund. Juist in het onderwijs dient namelijk aandacht te zijn voor het democratische karakter van de Nederlandse samenleving. Denk hierbij aan het debat over de externe invloed van het onderwijs op het functioneren van onze democratie (waaronder de discussie over de burgerschapsvormende taak van de school) en aan de interne democratie in de school (met als belangrijke sub-thema's: medezeggenschap, de uitoefening van politieke grondrechten door leerlingen en de wenselijkheid/of (juridische) noodzaak van het lidmaatschap van ouders van het schoolbestuur).

De bijdragen van *De Groof* en *Lauwers* (implementatie van het recht op onderwijs in het nationale rechtssysteem) en van *Zoontjens* (urennorm in het voortgezet onderwijs) zijn wel met het thema van de bundel te verbinden, wanneer men pluriformiteit niet in levensbeschouwelijke of pedagogische zin, maar meer letterlijk opvat, namelijk in de zin van diversiteit en verscheidenheid. De Groof en Lauwers gaan ook in op de relatie tussen het recht op onderwijs en diversiteit (waaronder met name de positie van minderheden van het perspectief van deze belangrijke onderwijsjuridische notie). In de bijdrage van Zoontjens is ook aandacht voor de vraag hoe de wettelijke urennorm moet worden vormgegeven en gehandhaafd binnen de complexiteit van een gediversifieerde samenleving

De Groof en *Lauwers* onderscheiden in hun bijdrage een groot aantal doelstellingen en indicatoren voor de beoordeling van de nationale onderwijswetgeving op het vlak van onder meer het garanderen van geschikte 'levensvaardigheden' van kwetsbare groepen, van eisen die kunnen worden gesteld aan (juridische) procedures (bijvoorbeeld non-discriminatie) en van het afleggen van verantwoording door de verschillende bij het onderwijs betrokken actoren.

Zoontjens geeft in zijn bijdrage - tegen de achtergrond van het eindrapport van de commissie-Dijsselbloem en de advisering van Mentink en Zoontjens aan deze commissie - een beschouwing van de urennorm in het voortgezet onderwijs. Zoontjens concludeert dat deze norm empirisch niet is onderbouwd, de relatie tot de doelstelling van kwaliteit niet helder is en dat de handhaving daarvan op zijn minst tot onduidelijkheid leidt over wat de overheid van de scholen verwacht.

De bijdragen die denk ik het dichtst aan het thema van de bundel raken, bespreek ik nu kort.

Brekelmans en *Vermeulen* passen het beginsel van pluriformiteit op een interessante manier toe op de positie van de leraar. Deze toepassing is enkel al van gewicht omdat dit thema in de Nederlandse onderwijsrechtelijke literatuur tot dusverre, ondanks zijn belang, slechts zeer spaarzaam is belicht. Vanuit de optiek van de verhouding tussen Kerk en Staat, de grondslag van het openbaar en bijzonder onderwijs (zoals tot uitdrukking komend in de Grondwet), het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) en de

Algemene wet gelijke behandeling analyseren *Brekelmans* en *Vermeulen* op adequate wijze de rechtspositie van de leraar.

Een bijdrage die ook prima past binnen de scope van het thema van de bundel is die van *Henrard*. Zij bespreekt in een mooi en compact overzicht de jurisprudentie over artikel 2 tweede volzin Eerste Protocol EVRM. Het gaat bij deze bepaling om de verplichting van de staat om de filosofische en religieuze overtuigingen van ouders te respecteren. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat er in openbare scholen alleen dan sprake kan zijn van een volwaardig respect voor de religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen van de ouders als het onderwijs dat wordt gegeven voldoende neutraal, objectief en pluralistisch is. *Henrard* oordeelt dat het Nederlandse openbaar onderwijs - met een aparte plaats van religie in het curriculum, dat zelfs wordt onderwezen door anderen dan de normale leraren en een totale keuzevrijheid om één van de religieuze klassen te volgen of een alternatieve activiteit - uitstekend aan deze maatstaf beantwoordt.

Huisman richt zich in een interessante bijdrage, die zeker ook aansluit bij het thema van de bundel, op de overheidsplicht tot genoegzame voorziening in openbaar onderwijs. Door de bijdrage van *Huisman* loopt de vraag als rode draad op welke wijze de overheid op een actieve wijze dient na te gaan of er een duidelijke behoefte aan openbaar onderwijs is. Hierbij gaat *Huisman* niet voorbij aan de meest voor de hand liggende optie: het verplicht onderzoeken van de behoefte aan openbaar onderwijs. Deze optie wordt door *Huisman* op basis van een lastig te volgen redenering van de hand gewezen. Omdat ouders meer dan voorheen 'richtingsonverschillig' zouden zijn geworden, zou 'gewenst onderwijs' hier niet voldoende op aansluiten en zou het daarom de vraag zou zijn of de 'behoefte' aan openbaar onderwijs nog wel apart gepeild kan en moet worden, zo meent *Huisman*.

Ik kan niet inzien waarom de toenemende tendens van richtingonverschilligheid het moeilijker zou maken om de behoefte aan openbaar onderwijs te peilen. En deze behoefte zal ook steeds in ogenschouw moeten worden gehouden. Zo stelde de Memorie van Toelichting bij artikel 16 lid 1 van de Schoolwet van 1878, dat vrijwel dezelfde formulering bevat als artikel 23 lid 4 Grondwet, dat de ratio legis van de tekst is "dat geen kind, dat de openbare school wil bezoeken, van de gelegenheid daartoe verstoken zij, zodat men niet het oprigten van openbare scholen mag nalaten, omdat men berekent dat het bijzonder onderwijs in de behoefte zal voorzien."⁴ De voldoende beschikbaarheid van het openbaar onderwijs, zo klinkt duidelijk door in deze gezaghebbende wetsuitleg van het tegenwoordig in artikel 23 lid 4 Grondwet vastgelegde principe van 'alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs', vormt een principiële punt, dat niet lichtzinnig terzijde kan worden geschoven door bijvoorbeeld een maatschappelijke tendens waarbinnen de specifieke behoefte aan openbaar onderwijs afneemt. Hierbij speelt zeker ook een rol dat de behoefte aan openbaar onderwijs op lokaal niveau moet worden vastgesteld. Overigens geldt richtingonverschilligheid volgens het door *Huisman* aangehaalde rapport voor maar slechts 15% van de ouders in het basisonderwijs en 22% in het voortgezet onderwijs. Het overgrote deel van de ouders is dus niet richtingonverschillig.

Laemers levert een mooie bijdrage over richtingvrije planning, ook een echt 'Mentink-onderwerp'. Interessant is met name het

overzicht dat Laemers geeft van een aantal ontwikkelingen binnen met name de onderwijssector zelf, waarvan kan worden verondersteld dat deze invloed hebben op het afserveren, enige jaren geleden, van de richtingvrije planning door de regering. Hierbij wijst zij onder meer op het vervagen van de dualiteit van het onderwijsstelsel, het vaker toepassen van directe meting, het weinig aan de orde zijn van stichting van nieuwe scholen en de kritiek op de vrijheid van onderwijs. Wel had Laemers mijns inziens duidelijker stelling moeten nemen in het debat over dit thema. Ze schaaft zich achter het standpunt van de Raad van State dat zich keert tegen richtingvrije planning, maar maakt verder (te weinig) duidelijk waarom. Het ontbreken van een duidelijke 'eigen visie' hierop in Laemers' bijdrage kan als een gemis worden ervaren, omdat juist de beantwoording van de vraag, hoe in de toekomst met het vraagstuk van richtingvrije planning om te gaan, binnen een bijdrage over dit thema het meest interessant is.

Het centrale thema voor deze opstellenbundel concentreert zich op de betekenis van pluriformiteit in het onderwijs en het (Nederlandse) onderwijsrecht. Slechts vijf van de negen bijdragen zijn direct aan deze thematiek te koppelen. De bundel heeft geen in- en uitleiding. Met name het ontbreken van een inleiding, waarin de problematiek van de bundel wordt gethematiseerd en waarin de bijdragen met elkaar in verband worden gebracht is jammer.

De redactie heeft vanwege genoemde redenen naar mijn oordeel te weinig vanuit het grondidee van de bundel gestuurd op de inhoud

ervan. De bundel kan om deze reden sowieso niet worden opgevat als een systematische en thematisch breed opgezette mozaïek van opstellen over pluriformiteit in het onderwijs(recht); maar dit laatste is van een liber amicorum ook wel wat veel gevraagd. Hier staat tegenover dat kan worden toegejuicht dat er nu in ieder geval een verzameling interessante opstellen beschikbaar is over het belangrijke onderwerp van pluriformiteit in het onderwijs(recht).

Noten

1. R. de Lange en L.J.J. Rogier (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving* (Mentink-bundel), Den Haag: Boom Juridische uitgever, 2008.
2. Wel geven artikel 8 Wet op het primair onderwijs en artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs uitdrukking aan het beginsel van (actieve) pluriformiteit, door te bepalen dat het onderwijs (lid 1 van beide artikelen) er mede vanuit dient te gaan dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving; (lid 2 van beide artikelen) mede gericht is op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie; (lid 3 van beide artikelen) en er mede op gericht is dat leerlingen kennis hebben van en kennis maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.
3. Vergelijk ook de bijdrage van Brekelmans en Vermeulen aan de bundel.
4. *Kamerstukken II 1877/78*, 130, nr. 3, p. 13. Deze interpretatie bleef ook later tijdens de pacificatie overeind. Zie hierover onder meer: D. Mentink, *Openbaar onderwijs als kerntaak van overheidszorg. De ontstaansgeschiedenis van artikel 23 lid 4 van de Grondwet en de bestuurlijke vormgeving van het openbaar onderwijs*, Den Haag: Het instituut voor Onderzoek van het Onderwijs 1995, p. 25-28