

Ondergaat het CDA een gedaante- verandering?

A.J. HERMES EN MR. L.A. STRUIK

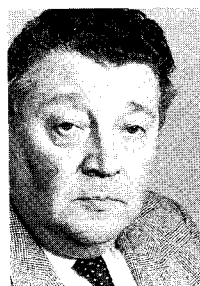
In hoeverre mag de overheid zich bemoeien met de inrichting van het bestuur van een bijzondere school? In het januarinummer van Christen Democratische Verkenningen pleitten de Tweede Kamerleden Ross en Van de Camp voor een door de overheid gereguleerde ouderparticipatie in het bijzonder onderwijs. Zo zetten zij, betogen Hermes en Struik in dit artikel, de deur open voor overheidsbemoeienis in het bijzonder onderwijs. Hiermee overschrijden ze een essentiële grens. Een gedachtegang zoals die van Ross en Van de Camp kan ingrijpende gevolgen hebben voor de politieke gedaante van het CDA, waar- schuwen beide auteurs.

Onder het motto 'School aan ouders' bepleitten de CDA-Tweede Kamerleden Ross en Van de Camp in het vernieuwde nummer van 'Christen Democratische Verkenningen' (januari 1999) dat de overheid als wetgever zich nadrukkelijk met de bestuurlijke inrichting van de bijzondere school moet en mag gaan bezighouden en wel door als voorwaarde voor bekostiging voor te schrijven, dat een aantal bestuurszetels (eventueel eenderde) van een bijzondere school voor primair en voortgezet onderwijs voor de geleding van de ouders moet worden gereserveerd. Met deze bondige beschrijving raken wij *'the heart of the matter'* van het artikel. Want hoezeer de auteurs ook plausibele gedachtegangen over ouderparticipatie ontplooiën, die monden tenslotte toch uit in hun voorstel tot een wettelijke ingreep in de bestuurlijke samenstelling van het bijzonder onderwijs. En daarmee wordt in beginsel de deur opengezet voor verdere ingrepen van die overheid in het bestuur van de bijzondere school.

Naar de mening van de auteurs is er tot nu toe in het CDA sprake geweest van een 'al te juridische uitleg van de vrijheid van onderwijs'. Die opvatting suggereert dat deze partij de vrijheid van onderwijs in politieke zin geborneerd heeft gehanteerd en daardoor aan de ouders rechten heeft onthouden. Bedoelen zij hiermede dat het CDA in het (recente?) verleden bij haar standpuntbepaling over de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, als neergelegd in artikel 23 van de Grondwet, maatschappelijke aspecten onvoldoende heeft laten meewegen? Als dit zo zou zijn, dan kennen zij aan het geschreven constitutionele recht dat de Grondwet is, een 'rekkelijke' betekenis toe.



A.J. HERMES EN MR. L.A. STRUIK



Gereguleerde betrokkenheid ouders

Een gedachtegang als die van Ross en Van de Camp heeft verwantschap met de in het regeerakkoord van de tweede Paarse regeringscoalitie in 1998 neergeschreven visie over inspraak van ouders. Volgens dat document 'mogen ouders niet op grond van identiteit uit het bestuur of zeggenschapsstructuur worden geweerd'. Met andere woorden: het bestuur van een bijzondere confessionele school mag een ouder, die verkiesbaar zou zijn voor een bestuurszetel, maar die in die kwaliteit de grondslag van de school niet wil onderschrijven de toegang tot het schoolbestuur niet ontzeggen. Hoe moet dat dan bij scholen die door of namens kerken zijn opgericht en onderhouden?

Een wenselijke betrokkenheid van ouders bij de school is geen maatschappelijke noch politieke nieuwigheid. In de kringen van het confessioneel onderwijs is die betrokkenheid al sinds decennia door de landelijke organisaties gestimuleerd, zowel in de vorm van ouderverenigingen als in deelname aan schoolbesturen. In protestants-christelijke kring geniet de verenigingsvorm al sinds lang de voorkeur boven de stichtingsvorm, vanuit de visie dat die rechtsvorm beter past bij het toekennen van invloed en betrokkenheid van ouders. In het katholiek onderwijs, waarin de stichtingsvorm om historische redenen in verhouding meer op de voorgrond is gebleven, hebben de landelijke organisaties de betrokkenheid van ouders in oudercommissies en in deelneming aan schoolbesturen sinds de zestiger jaren sterk gestimuleerd, de zeggenschap van ouders in medezeggenschapsraden overigens niet te na gesproken. Dergelijke ontwikkelingen zijn door Ross en Van de Camp buiten iedere beschouwing gelaten. Waren die soms niet relevant voor hun visie?

Bemoeienis overheid te verantwoorden?

De wezenlijke vraag is niet of betrokkenheid van ouders bij het onderwijs wenselijk is, maar of de overheid, dus de wetgever, zich mag bemoeien met de inrichting van het bestuur, het bevoegd gezag, van een bijzondere school en of die bemoeienis grondwettelijk te verantwoorden is. Die vraag kan niet worden afgedaan als een zaak van een 'al te juridische uitleg' van de vrijheid van onderwijs: het is een zaak van onze rechtsorde. Democratische vrijheden, waartoe de vrijheid van onderwijs, evenzeer als die van vereniging en vergadering, van godsdienst en van pers, in onze rechtsorde behoort, zijn staatkundige beginselen die

Dit is een reactie op het artikel 'Motto school aan de ouders echt waarmaken' van de CDA-Tweede Kamerleden Ross- van Dorp en Van de Camp. Dit artikel verscheen in CDV van januari 1999 (pag. 52-59). De discussie over dit onderwerp zal worden voortgezet.

De wezenlijke vraag is (...) of de (overheids)-bemoeienis grondwettelijk te verantwoorden is'

om een formele juridische bescherming vragen. Niet voor niets zijn ze dan ook daarom in de Grondwet van 1848 opgenomen. Juist om een willekeurige 'uitleg' van die vrijheden te voorkomen mogen ze niet zomaar naar 'believen' of 'teleologisch' worden uitgelegd, een opvatting die staatssecretaris Netelenbos (PvdA) zich bij de behandeling van het wetsontwerp over bestuurlijke samenwerkingscholen in de Eerste Kamer (21.4.'98) meende te kunnen veroorloven.

Wie bij de toepassing van dergelijke grondrechten omwille van tijdgebonden omstandigheden bezwaar maakt tegen een 'al te juridische uitleg' roept argwaan op. Zoals elke roep om een andere uitleg van democratische grondrechten argwaan verdient, met name als die geschiedt in een (partij-) politieke context. Per slot van rekening kent de Nederlandse rechtsorde (helaas) geen constitutioneel gerechtshof, waarin de in wetten gegoten politieke opvattingen van een Kamermeerderheid door een onafhankelijke rechter aan de Grondwet kunnen worden getoetst. Zou zulk een Hof bestaan dan zou een politieke meerderheid in de Tweede Kamer zich wel tweemaal bedenken alvorens een met de Grondwet strijdige wet, zoals die over de bestuurlijke samenwerkingsscholen er één was, tegen de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State in, toch aan te nemen.

Het bedenkelijke gevolg van die meerderheidsbeslissingen is, dat de vrijheid van onderwijs 'salami'-gewijs, met feitelijke uitschakeling van de constitutioneel voorgeschreven wijziging van de Grondwet met tweederde meerderheid, wordt uitgehold. Dat de CDA-Tweede en Eerste Kamerfracties in 1998 aan die controversiële wet hun stem hebben onthouden, mag dan ook nog als een hoopvol teken voor hun constitutioneel besef worden beschouwd.

Wat nu Ross en Van de Camp echter voor ogen staat, heeft gelijkenis met het conceptwetsontwerp Basisonderwijs dat Van Kemenade, toen minister van Onderwijs, in het polariserende kabinet Den Uyl (1973-1977) wilde invoeren: een verplichte reservering van een deel van de bestuursplaatsen voor ouders. Hij hanteerde die verplichting, zoals hij na zijn aftreden openlijk bekende, als 'een brekijzer om de verzuiling op te heffen' (De Tijd 11 november 1977). Het kabinet-Van Agt, waaraan het CDA volwaardig deelnam wilde '(...) de eigen aard van het openbaar en bijzonder onderwijs (...) waarborgen (...) en trok met een nota van wijziging op dat conceptwetsontwerp deze verplichting in. Was die politieke daad van het toenmalige CDA soms ook een voorbeeld van een 'al te juridische uitleg' van de vrijheid van onderwijs? Den Uyl en Van Kemenade hanteerden toen de wettelijk verplichte ouderparticipatie in schoolbesturen als hun politiek instrument om een nieuwe schoolstrijd uit te uitlokken. Beide heren gaven dit destijds in openbare uitlatingen onbeschroomd te kennen, zoals Van Kemenade dat onder woorden bracht: '(...) een strijd met de organisaties van besturen, die die vrijheid (van onderwijs) zich hebben toegeëigend'. ('School' 7 mei 1978)

☞ (...) Moet met hulp van de overheid het 'kleurverschieten' soms een handje geholpen worden?

Kleurverschieten

Een initiatief-wetsvoorstel van het kamerlid Van Kemenade in het parlementaire jaar 1980-1981 bevatte een regeling op grond waarvan de statuten erin dienden te voorzien, dat tenminste eenderde deel van het aantal bestuursplaatsen van het bevoegd gezag van de bijzondere school zou kunnen worden gekozen door ouders (verzorgers, voogden) van leerlingen. Wegens strijd met de vrijheid van onderwijs werd dit voorstel bij een amendement van de kamerleden Ginjaar-Maas/Deetman (VVD/CDA) geschrapt. Twee decennia later, op een moment dat de ontzuiling op onderwijsterrein inhoudelijk is voortgeschreden, komen twee CDA-kamerleden opnieuw met een soortgelijk ingrijpend voorstel.

De relatie tussen een wettelijke verplichte opname van ouders in een schoolbestuur en de invloed daarvan op de vergroting van de mogelijkheid tot het 'kleurverschieten' van een bijzondere school is in de gedachtegang van de auteurs onmiskenbaar aanwezig. Maar moet dat 'kleurverschieten' met behulp van de wetgever soms een handje worden geholpen? Waarom toch? Bovendien doet de benadering van beide auteurs '(...) als de ouders dan kiezen voor deze school mag van hen verwacht worden dat zij de grondslag van de school respecteren (...) wel erg naïef aan. Er is immers geen garantie dat zij dat inderdaad doen.

Heeft de toegenomen pluriformiteit in de samenstelling van de schoolbevolking eigenlijk wel relevante betekenis voor de beoogde dwingende bepalingen voor de samenstelling van het schoolbestuur? Naar onze mening niet. De schrijvers zelf stellen vast, dat de schoolbesturen in grondwettelijke zin onbetwistbaar 'de dragers van de vrijheid van onderwijs' zijn, hoe zij ook zijn samengesteld. Een vaststelling die zijzelf 'hoogst actueel' noemen.

Maar hoe komen zij er dan toch toe om de bestuurlijke inrichting van die 'dragere van de vrijheid van onderwijs' in de greep van de overheidsvoorwaarden te brengen? Brengen zij daarmee dan niet die dragers zelf om zeep?

Vrijheid van onderwijs

Ross en Van de Camp stellen dat zij de leuze 'de school aan de ouders' als de kern van de vrijheid van onderwijs zien en dat 'de gerichtheid op het juridische instrumentarium ons wel eens heeft afgeleid van de oorspronkelijke vrijheid van onderwijs waar ouders een centrale rol innemen'. Met permissie: hier slaan zij de plank echt mis. In haar oorsprong is de kern van de vrijheid van onderwijs gelegen in de garantie voor de vrijheid van beroepsuitoefening door de onderwijzer/leraar zonder vergunning van de overheid. In het koninkrijk van Willem I (1815-1840) mocht een particuliere school niet worden geopend behalve met toestemming van de plaatselijke besturen. Onderwijzers die voor eigen rekening bijzondere scholen wilden oprichten, waren daarvan afhankelijk. Ook kerkelijke

organisaties en instellingen zoals die van Congregaties van Zusters en Broeders mochten tot 1848 geen school openen zonder goedkeuring van de plaatselijke overheden. De kern van de, sinds 1848 onder Thorbecke en de liberalen verkregen grondwettelijke vrijheid van onderwijs, is dus de vrijheid om onderwijs aan te bieden of leerlingen te doen onderwijzen zonder voorafgaande machtiging van de overheid. Of, zoals Thorbecke schreef in zijn ontwerpen voor de Grondwetsherziening in april 1848: 'Het geven van onderwijs is vrij behoudens het onderzoek naar de bekwaamheid der onderwijzers en het toezicht der overheid, beide door de wet te regelen'. Sindsdien hebben kerken, congregaties, verenigingen en stichtingen, maar ook landbouw- en nijverheidsorganisaties zich georganiseerd om op basis van eigen uitgangspunten en doelstellingen onderwijs te (doen) geven of aan te bieden. De decennia lange strijd om volledige bekostiging van het vrije onderwijs heeft die kern van de vrijheid van onderwijs niet aangetast. En zo kunnen ook nu ouders, als zij zich organiseren in verenigingen of stichtingen, optreden als bevoegd gezag van bekostigd bijzonder onderwijs. Uiteraard met inachtneming van wettelijke spelregels.

De warme belangstelling van beide CDA-politici voor ouderlijke betrokkenheid bij het onderwijs schatten wij niet gering; maar zij overschrijden met hun voorstel een essentiële grens, omdat zij de overheid te hulp roepen om die ouderparticipatie af te dwingen. En zo bieden zij de overheid de gelegenheid te penetreren in een gebied waaruit de overheid behoort weg te blijven.

Hun pleidooi voor periodieke gesprekken met en tussen de schoolgeledingen over de identiteit beamen wij zonder voorbehoud. Het is zeker aannemelijk dat binnen het bijzonder confessioneel onderwijs scholen voorkomen die inhoudelijk geheel van kleur zijn verschoten, zonder dat besturen of directies daarvan naar buiten blijf wens te geven. Ouders kunnen daardoor worden misleid: het is dan de opdracht en taak van de betrokken landelijke en lokale bestuurders van die scholen om 'hun zelfreinigend vermogen' aan te spreken en het 'meeliften' op een oude titel te stoppen. Maar het betrekken van de overheid in zulk een saneringsproces is een middel dat erger is dan de kwaal.

✎ **En zo bieden**
Ross en Van de
Camp de overheid
de gelegenheid te
penetreren in een
gebied waaruit de
overheid behoort
weg te blijven

Gedaanteverandering

In de conceptie van beide auteurs mogen de op levensbeschouwing of godsdienst gebaseerde 'klassieke' richtingen nog wel blijven bestaan '(...) want hoe dan ook, identiteit heeft organisatorische dragers nodig die in zekere zin gereguleerd worden, omdat met onderwijs een zo gewichtig publiek belang is gediend, dat de overheid hier ons inziens regelgevend moet optreden(...)'. Die redenering is als volgt: omdat onderwijs een publiek belang is, mag de overheid zich dus ook bemoeien met de wijze waarop het bijzonder onderwijs bestuurlijk is ingericht. Maar, zo gezien is er voor de overheid in principe geen enkele beperking meer

om dieper in dat grondrecht binnen te dringen. Waarom zou dan op grond van dat 'publiek belang' niet een deelneming van gemeenten (deelgemeenten of wijkraden) en sociale welzijnsorganisaties in de samenstelling van besturen kunnen worden voorgeschreven? Ross en Van de Camp scheppen met hun voorstel een zodanig precedent, gelet op bovengenoemde gevolgen, dat zij zullen moeten erkennen dat die gevolgen in flagrante strijd komen met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Want dusdoende brengen zij de 'dragers van de vrijheid van onderwijs' zelf om hals. Abraham Kuyper en Herman Schaepman zouden zich in hun graf omdraaien. Onze conclusie moet dan ook niet luiden, dat het CDA tot nu toe de vrijheid van onderwijs verkeerd heeft gehanteerd. De conclusie moet luiden, dat, als deze kamerleden erin slagen om hun conceptie in het partijprogramma te doen aanvaarden, het Christen Democratisch Appèl hiermede zijn ontstaansverleden in de schoolstrijd heeft verloochend en dan een dramatisch politieke gedaanteverandering heeft ondergaan.

A.J. Hermes is oud-staatssecretaris van Onderwijs en was tot in 1994 lid van de Tweede Kamer. mr. L.A. Struik is voormalig Directeur van het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs te 's-Gravenhage. De beide auteurs zijn mr.dr.s. E de Los Santos dankbaar voor zijn adviezen op de inhoud van de concepttekst.

Volgens het
regeerakkoord 1998
(...) 'mogen ouders
niet op grond van
identiteit uit het
bestuur of de
zeggenschaps-
structuur worden
geweerd'