

Historische achtergrond

prof.mr. D. Mentink

1. De principiële kwestie van scheiding van kerk en staat

De actuele politieke discussie over de bekostiging van G/HVO in het basisonderwijs gaat allesbehalve alleen over geld en beleidsprioriteiten. Deze discussie is onlosmakelijk verbonden met de positie en het karakter van het openbaar onderwijs in het huidige duale onderwijsbestel van openbaar en bijzonder onderwijs, waarvan de juridische basis werd gelegd bij de grondwetsherziening van 1848. Uitgaande van het beginsel van de scheiding van kerk en staat werd toen bepaald dat het openbaar (lager) onderwijs van *overheidswege* werd gegeven en dat deze tak van onderwijs *geestelijk neutraal* zou zijn. Het was het begin van een lange wetsgeschiedenis over de relatie tussen het geestelijk pluriforme karakter van de openbare school en het godsdienstonderwijs.

Deze geschiedenis maakt duidelijk dat de wetgever het levensbeschouwelijke onderwijs stap voor stap tot een steeds vaster onderdeel van de openbare school heeft gemaakt. Keer op keer deed hij dat in het licht van het grondwettelijke beginsel van scheiding van kerk en staat en in overeenstemming met zijn opvatting over de openbare school als ontmoetingsplaats van verschillende geloofsovertuigingen, waarbij ouders en leerlingen ervan verzekerd zijn dat deze overtuigingen er worden geëerbiedigd. Ruim vijftig jaar geleden zette de wetgever zijn laatste stap tot nu toe. In 1981, bij de vervanging van de Lager-onderwijswet 1920 door de Wet op het basisonderwijs, regelde hij dat het G/VHO voor ten hoogste 120 uren per schooljaar kan worden gegeven (artikel 50 WPO).

Al enige jaren is er discussie over een eventuele bekostiging van het G/HVO uit de openbare kas. Daarmee is de laatste fase aangebroken in een ontwikkelingsproces dat leidt tot volledige inpassing van het levensbeschouwelijk onderwijs in de actief pluriforme openbare school, bedoeld in artikel 46 lid 1 WPO ('Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden'). Als dat bekostigingsdoel wettelijk wordt gerealiseerd, zal na meer dan 150 jaar één van de oudste dossiers in onderwijsbeleid kunnen worden gesloten. In dat geval is de 'cirkel rond' van een wetsgeschiedenis die begint in 1857, te weten bij de wettelijke regeling van het godsdienstonderwijs in de eerste schoolwet na de grondwetsherziening van 1848.

2. Hoofdmomenten in een nog niet afgeronde geschiedenis

Fase 1: welk type openbare school?

Men kan zich erover verbazen dat het bijna tien jaar duurde voordat in 1857 het nieuwe tweestromenland van openbaar en bijzonder onderwijs een wettelijke grondslag kreeg. Gezien het politieke belang van de in 1848 verankerde grondwettelijke vrijheid van onderwijs was toch te verwachten dat de nieuwe schoolwet wet zo snel mogelijk tot stand zou komen? De politieke werkelijkheid was echter heel wat gecompliceerder. De wet van 1857 was de uitkomst van een van de meest principiële debatten in het parlement op onderwijsgebied. Pas na vier wetsontwerpen, verdeeld over drie kabinetten, kon politieke overeenstemming worden bereikt over het type openbare school zoals we dat nu kennen. Was Nederland geen christelijke natie (meer)? Moest de openbare school per definitie een *gemengde school* voor iedereen zijn, of zouden openbare scholen ook opgesplitst kunnen worden in *openbare gezindtescholen*, al dan niet met het alternatief van een

facultatieve splitsing van de gemengde, neutrale overheidsschool naargelang de plaatselijke omstandigheden in protestante of katholieke delen van ons land?

Dit principiële debat over de vormgeving van de openbare school kon ontstaan omdat in de grondwet van 1848 een uitdrukkelijke *positieve aanwijzing* over het karakter van de openbare school ontbrak. De grondwetgever maakte geen keuze in de rol van de staat bij de 'eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen'. Hij gaf slechts de parameters waarbinnen de politiek haar keuze voor het type openbare school kon maken. En voor die keuze was doorslaggevend het karakter van de Nederlandse natie dat men politiek voor ogen had en waarover de opvattingen tussen confessionelen, conservatieven en liberalen in die tijd ver uiteenliepen. De nieuwe nationale staat moest in die periode na 1848 in feite nog haar nieuwe vormgeving vinden.

Met de schoolwet van 1857 werd de strijd over de neutraliteit van de staat en de gemengde openbare school voor 'de kinderen van alle gezindten' beslecht. Daarbij werd bepaald dat 'het geven van onderwijs in de godsdienst wordt overgelaten aan de kerkgenootschappen. Hiervoor kunnen de schoollocalen buiten de schooluren ten behoeve van de leerlingen, die er ter school gaan, beschikbaar worden gesteld.' Met dit voorschrift dat het leerstellig onderwijs buiten de neutrale openbare school georganiseerd moest worden, realiseerde de wetgever een scherpe scheiding tussen kerk en staat. Hij was zich daarbij bewust van de cruciale rol van de onderwijzer, zoals blijkt uit de verbodsbepaling dat onderwijsgevendenden zich moesten onthouden 'iets te leren, te doen of toe te laten, wat strijdig is met den eerbied, verschuldigd aan de godsdienstige begrippen van andersdenkenden.'

Fase 2: van buiten naar binnen de gewone schooluren

In 1878 kwam er onder het bewind van het links-liberale kabinet-Kappeyne van de Coppello een nieuwe lager-onderwijswet tot stand. Deze wet was bedoeld om via de openbare school het onderwijs voor de volksmassa zowel te verbeteren als te deconfessionaliseren. Maatregelen als de verlaging van het maximum aantal leerlingen per onderwijzer en de verhoging van de onderwijzerssalaries golden ook voor het bijzonder onderwijs zonder dat daar een subsidie van overheidswege tegenover stond. De liberalen zagen hier geen taak van de overheid.

De positie van het godsdienstonderwijs in de openbare school werd in deze wet versterkt. Dit gebeurde door dit onderwijs binnen de muren en binnen de gewone schooluren te regelen. Daarbij had de wetgever een scherp oog voor de praktijk, zoals die van openbare scholen in een overheersende confessionele omgeving of van scholen met onderwijzers die felle voorstander waren van een absolute neutrale openbare school. Ter voorkoming van conflicten schreef hij nauwkeurig voor dat het bevoegd gezag ervoor diende te zorgen dat de schoollokalen zondig verwarmd en verlicht werden; het was natuurlijk niet de bedoeling 'om de arme kinderen in de koude en in het duister te laten zitten.' Dit is niet uitsluitend parlementaire geschiedenis. Zo lezen we in artikel 46 lid 2 van de huidige Wet op het voortgezet onderwijs nog: 'De schoollokalen worden, zondig verwarmd en verlicht, kosteloos voor het godsdienstonderwijs beschikbaar gesteld.'

Deze nieuwe wettelijke regeling kwam niet zonder slag en stoot tot stand. In het parlement ontspon zich een fundamenteel debat over de portee van het neutraliteitsbeginsel. Nogal wat volksvertegenwoordigers verzetten zich tegen de nieuwe voorschriften en wilden niet verdergaan dan de regeling in de wet van 1857. Minister Kappeyne van de Coppello, die namens de regering het wetsvoorstel verdedigde, wees deze kritiek in een opvallend fundamentele beschouwing over het karakter van de gemengde openbare school van de hand. Naar zijn oordeel hield het

staatsrechtelijke grondbeginsel van scheiding van kerk en staat geen vijandschap tussen kerk en staat in. Het wetsvoorstel vormde geen enkele concessie aan de bestrijders van de openbare school. De regering bleef getrouw aan het beginsel van de openbare overheidsschool: deze 'behoort te staan buiten, maar zij mag niet zijn gericht tegen de Kerk.'

Fase 3: een intensief deel van het onderwijs op de openbare school

Bij de grondwettelijke regeling van de onderwijspacificatie van 1917 werd, evenals in 1848, langdurig gedebatteerd om tot een bevredigende, voldoende concrete tekst over het grondwettelijk primaat van de openbare school te komen. De liberalen wilden voorkomen dat het openbaar onderwijs als gevolg van de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs in de verdrukking zou komen. Dat leverde uiteindelijk een aangescherpte tekst op over de alomtegenwoordigheid van het openbaar lager onderwijs, het huidige vierde lid van artikel 23 Grondwet. Over de neutraliteit van het openbaar onderwijs werd nauwelijks gesproken. De betreffende bepaling uit de grondwet van 1848 werd met een kleine redactiewijziging overgenomen, thans (met de aangepaste formulering 'eerbiediging van ieders godsdienst of *levensovertuiging*' in 1983) het huidige derde lid van artikel 23 Grondwet.

De onderwijspacificatie was primair gericht op het lager onderwijs als volksonderwijs. In het wetsvoorstel dat uitmondde in de Lager-onderwijswet 1920 regelde de wetgever nauwkeuriger dan in 1878 wanneer het godsdienstonderwijs zou kunnen worden gegeven en wie verantwoordelijk was voor de vaststelling van de godsdiensturen. Op grond van de wettelijke regeling van 1878 had het bevoegd gezag nogal wat speelruimte. Zo was het mogelijk een schooldag vrij te geven of bepaalde uren aan te wijzen die tussen de schooluren invielen. De nieuw ingevoegde bepaling luidde: 'De voor het godsdienstonderwijs bestemde uren vallen binnen de schooltijden en worden voor elke school vastgesteld, in overeenstemming met den door den kerkelijke gemeente of de plaatselijke kerk voor die school aangewezen godsdienstleeraar' (artikel 26 lid 1).

Fase 4: een expliciet recht en een concrete regeling

In 1981 werd de Lager-onderwijswet vervangen door de Wet op het basisonderwijs. Zoals eerder werd opgemerkt, gaf de wetgever hier een actievere uitleg aan de doelstelling van het openbaar onderwijs. Wat het godsdienstonderwijs betreft veranderde er ook iets. Opnieuw besloot de wetgever meer helderheid te verschaffen over het recht op dit onderwijs. Hij bepaalde dat de daaraan te besteden tijd maximaal 120 uur per schooljaar zou zijn, hetgeen tevens in de huidige Wet op het primair onderwijs (WPO) is geregeld (artikel 50). Voorts bepaalde de wetgever dat wanneer ouders daarom vragen, het bevoegd gezag van de openbare school de gelegenheid *moet* bieden om onder schooltijd G/HVO te ontvangen. Deze verplichting betreft uitsluitend het aanbieden van een (verlicht en verwarmd) leslokaal. Het bevoegd gezag draagt echter geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit onderwijs, noch voor de wijze waarop het wordt gegeven en de keuze van de leermiddelen, die worden gebruikt. Aldus de regering in de toelichting op genoemde wetsartikel.

Fase 5: de doorbraak van rijkssubsidiëring

Ongeveer tien jaar geleden ontstond het initiatief om de rijksoverheid te bewegen tot bekostiging van het G/HVO over te gaan. Gepleit werd voor een regeling waarin de rechtspositie van de G/HVO-leraar gelijk getrokken werd met die van de reguliere docent in het (openbaar) onderwijs. Het ministerie voelde daar evenwel niets voor: er was sprake van een 'uitgebalanceerd stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden' waarin de rijksoverheid niet moest streden. Daarbij zou een

dergelijke financiering op gespannen voet staan met de scheiding tussen kerk en staat. Na een advies van de Onderwijsraad over deze materie uit 2006 paste het ministerie zijn opvatting aan, maar besloot nu om *beleidsredenen* niet over te gaan tot een financiering van salarissen en overige kosten van leraren die G/HVO aan de openbare school verzorgen. De Tweede Kamer kon zich hier niet in vinden, mede gezien de bijdragen die dit onderwijs kan leveren aan de wettelijke taak van het openbaar onderwijs en aan sociale integratie en burgerschap. Langs de parlementaire weg van een Tweede Kamerbrede motie en amendementen op de Onderwijsbegrotingen 2008 en 2009 werd bereikt dat er rijks gelden beschikbaar kwamen voor het opzetten van een goede organisatiestructuur van G/HVO.

Eindfase 6: het doel van structurele subsidiëring door het Rijk bereikt?

De voornoemde rijkssubsidiëring is door de begrotingswetgever in 2007 en 2008 tegen de zin van het kabinet afgedwongen. De Tweede Kamer wil echter nog verder gaan en heeft uitgesproken dat vanaf 2010 een structurele vorm van rijksbekostiging gewenst is. Maar daarvoor zou dan eerst de Wet op het primair onderwijs gewijzigd moeten worden, waarbij de onderwijsjuridische complicatie zich voordoet dat *bekostiging* een grondwettelijk begrip is dat uitsluitend een rechtsverhouding tussen Rijk en school kent en uitsluitend betrekking heeft op de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Echter dat is 'techniek'. Afgewacht moet worden wat het parlement verder doet. Gezien de opstelling van het kabinet tijdens de begrotingsbehandeling 2009 is van die zijde geen initiatief te verwachten.