



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Verslag Kennisbijeenkomst artikel 23 Grondwet

Commissie OCW – 9 september 2026



Colofon

Afdeling	Dienst Analyse en Onderzoek
Datum	1 oktober 2026
Status	Definitief



Inleiding

Op 9 september 2026 organiseerde de Commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een (besloten) kennisbijeenkomst over artikel 23 Grondwet. Deze bijeenkomst werd georganiseerd in het kader van het introductieprogramma van de commissie.

De kennisbijeenkomst bestond uit twee delen. In het eerste deel van de bijeenkomst gaven hoogleraren Onderwijsrecht Pieter Huisman (Tilburg University) en Stefan Philipsen (Radboud Universiteit, tevens raadslid Onderwijsraad) uitleg over artikel 23. Aan bod kwamen de oorsprong, bedoeling en ontwikkelingen binnen het wetsartikel, de spanningen die het artikel met zich meebrengt in het onderwijs en de sturing daarop en de verhouding tot het internationaal recht, waaronder de kinderrechten.

In het tweede deel van de bijeenkomst waren er twee gesprekstafels, waarin werd gesproken met profielorganisaties Verus en VOS/ABB en bestuurders van een openbaar en een bijzonder schoolbestuur. Aan de hand van twee onderwerpen lieten de bestuurders in de praktijk zien hoe zij invulling geven aan artikel 23 GW, maar ook met welke vraagstukken zij te maken hebben. Bij de gesprekstafels werd gesproken over a) toegang en aanbod en b) over de kwaliteitsopvattingen en sturing van de overheid in relatie tot de eigen identiteit van scholen.



Inhoudsopgave

Inleiding	1
Inhoudsopgave	2
1 Artikel 23 in vogelvlucht	3
2 Artikel 23 in de praktijk, tafel toegang en aanbod	6
3 Artikel 23 in de praktijk, tafel kwaliteitsopvattingen, overheidssturing en identiteit	9



1 Artikel 23 in vogelvlucht

Pieter Huisman behandelde drie onderwerpen: de historische ontwikkeling van artikel 23 Grondwet, enkele basisbegrippen en beginselen en recente ontwikkelingen met betrekking tot het grondwetsartikel.

Historische ontwikkelingen

Artikel 23 Grondwet (en voorlopers daarvan) is al ruim tweehonderd jaar een 'essentially contested concept'. Het wijkt af van andere grondwetsartikelen in die zin dat het twee typen grondrechten in zich draagt: er zitten enerzijds kenmerken in van een klassiek grondrecht, waarbij de overheid 'de handen thuis moet houden' en het heeft kenmerken van een sociaal grondrecht, waarbij de overheid juist dient op te treden. Eén van de kernvragen die uit het artikel voortkomt is wat we op het niveau van de overheid moeten regelen en wat we kunnen overlaten aan, in dit geval, de scholen zelf.

Aan het einde van de 18^e eeuw werd het onderwijs een taak van de nationale overheid. Tot die tijd was er vooral sprake van huisonderwijs. Vanaf 1815 werd het openbaar onderwijs een 'aanhoudende zorg' van de overheid. Bij de invoering van de Grondwet in 1848 kwam er ook ruimte voor onderwijs vanuit particuliere initiatieven, veelal de kerken. Dit betekende niet dat deze particuliere initiatieven ook geld kregen van de overheid. Dat gebeurde pas in 1889, toen zij in aanmerking kwamen voor gedeeltelijke subsidiëring. Na de zogenoemde 'schoolstrijd', die eindigde in een pacificatie, werden het openbaar en bijzonder onderwijs gelijkgesteld voor de wet en kregen ook bijzondere scholen volledige bekostiging vanuit de overheid. Voor een uitgebreide beschrijving voor de totstandkoming en historische ontwikkeling van art. 23 Grondwet wordt verwezen naar bv. Mentink, Vermeulen & Zoontjes (2021).¹

Het artikel is sinds 1917 bijna niet gewijzigd, alleen in 2006 werd de mogelijkheid toegevoegd om een samenwerkingsschool (tussen openbaar en bijzonder onderwijs) mogelijk te maken. In 2017 werden de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba toegevoegd.

Basisbegrippen en beginselen

Huisman wijst op de notitie van de Onderwijsraad uit 2019, getiteld '[Vrijheid én overheidszorg](#)', waarin wordt gesteld dat vrijheid en overheidszorg beide nodig zijn voor een goed functionerend bestel. De vrijheid van onderwijs houdt in dat er ruimte is voor particulier initiatief om vanuit een eigen visie op mens en maatschappij en goed onderwijs, dit onderwijs ook aan te bieden. Dit klassieke vrijheidsrecht vraagt om overheidsonthouding. Overheidszorg betekent dat de overheid moet zorgen voor kwaliteit, toegankelijkheid en samenhang in het onderwijs. Het is een sociaal grondrecht dat vraagt om stelselverantwoordelijkheid van de overheid en als gevolg daarvan overheidsoptreden. Daar tussenin bevindt zich een 'geregelde ruimte', waarin er autonomie is binnen publieke kaders (waaronder publiek geld). Schoolbesturen dienen ook publieke belangen. Vrijheid en overheidszorg begrenzen daarmee elkaar.

¹ [Onderwijs - Nederland Rechtsstaat](#)



Het Nederlandse onderwijsbestel is een duaal bestel: openbaar en bijzonder onderwijs zijn complementaire takken van het bekostigde onderwijs. Het openbaar onderwijs wordt van overheidswege gegeven en eerbiedigt ieders godsdienst of levensovertuiging. Het heeft ook een garantiefunctie: het moet er zijn (lid 4), althans, in het basisonderwijs. Voor het voortgezet openbaar onderwijs in de Grondwet hier niet duidelijk over. Als openbaar onderwijs dreigt te verdwijnen, wordt vaak gekozen voor een pragmatische oplossing: een bijzondere school die openstaat voor iedereen, of een samenwerkingsschool. Tegelijkertijd biedt de regelgeving rondom instandhouding van scholen ook de mogelijkheid om kleinere scholen in stand te houden.

Het bijzonder onderwijs komt voort uit particulier initiatief en kan uitgaan van een (zelf gekozen) mens- en maatschappijbeeld. Het wordt geregeld via eigen statuten en reglementen en bestaat als initiatief wordt genomen. Huisman voegt toe dat sinds de jaren '90 ook het openbaar onderwijs overwegend wordt georganiseerd via privaatrechtelijke stichtingen, waarbij de (gemeentelijke) overheid optreedt als toezichthouder.

Het begrip 'onderwijs' en de vrijheid om dat te geven, reikt verder dan schoolonderwijs. Ook sportlessen, autorijlessen, catechese en koranlessen en thuisonderwijs vallen onder de vrijheid van onderwijs. De juridische kern omvat een leerproces dat wordt gestuurd en gestructureerd. Kennis, inzicht en vaardigheden worden systematisch overgedragen of aangeleerd.

De vrijheid van onderwijs bevat vervolgens drie deelvrijheden:

1. De vrijheid van stichting: de vrijheid om een school op te richten. Hiervoor is geen voorafgaande 'vergunning' nodig. Om in aanmerking te komen voor bekostiging wordt de feitelijke ruimte om te stichten begrensd door een aantal voorwaarden.
2. De vrijheid van richting: de vrijheid om het onderwijs te richten op een godsdienst of levensovertuiging, waaruit een bepaald mens- en maatschappijbeeld voortkomt dat doorwerkt in het onderwijs. De overheid mag zich hier niet mee bemoeien.
3. De vrijheid van inrichting: de vrijheid om keuzes te maken over het bestuur, de organisatie en de onderwijspedagogiek. De keuze voor leermiddelen en onderwijspersoneel wordt (door de overheid) 'geëerbiedigd'.

Huisman merkt op dat ook in het openbaar onderwijs het beginsel van de pedagogische autonomie wordt aangenomen. De vrijheid van inrichting wordt verder begrensd door deugdelijkheidseisen (openbaar onderwijs) of bekostigingsvoorwaarden (bijzonder onderwijs), zoals minimumeisen voor kwaliteit, of eisen aan het bestuur. Niet alle eisen hoeven gelijk te zijn voor openbaar en bijzonder onderwijs, zolang zij maar gelijkwaardig zijn.² Ook aan het niet-bekostigd (particulier) onderwijs kunnen deugdelijkheidseisen worden gesteld.

² Zie b.v. [art. 9 lid 13 WPO](#): wanneer een bevoegd gezag van een bijzondere school dringend bedenkingen heeft tegen vastgestelde kerndoelen, kan het bevoegd gezag eigen kerndoelen voor de school vaststellen, maar deze kerndoelen moeten van gelijk niveau zijn.



Alle deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden moeten door de wetgever worden geregeld bij wet. Nadere uitwerking kan plaatsvinden in lagere regelgeving. De eisen moeten noodzakelijk, helder en terughoudend zijn en de vrijheid van richting en inrichting waarborgen. Dat wil zeggen dat de wetgever over het algemeen meer ruimte kan nemen als het gaat om de processen en techniek van het onderwijs(stelsel). Inhoudelijk, pedagogisch en didactisch is er minder ruimte voor de werkgever. Een actuele vraag is wat goed onderwijs is in relatie tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Heeft de overheid op dit moment de juiste accenten gelegd? Een ander voorbeeld is het burgerschapsonderwijs. Daarover bestaan door de diversiteit in het onderwijs ook veel verschillende opvattingen, maar er is een kern van burgerschap waarover wel overeenstemming kan worden gevonden. Die kern wordt mede gevormd door regelgeving over gelijke behandeling en het strafrecht, waar scholen ook aan gehouden zijn.

Ontwikkelingen rondom artikel 23

Sinds 1917 veranderde de grondtekst van het artikel nauwelijks, terwijl samenleving en scholen sterk bewogen. In de samenleving zorgde ontkerkelijking en individualisering voor lossere maatschappelijke verbanden. Levensbeschouwing werd steeds vaker een persoonlijke beleving. In het bijzonder onderwijs zelf werd de band met kerken vaak losser, wat ook zorgde voor diversere leerlingpopulaties. Ook kwamen er andere dan levensbeschouwelijke profielen in het onderwijs, die meer gericht waren op onderwijsconcepten zoals Montessori- en Daltononderwijs. Dat leidde ook tot een veralgemenisering van het bijzonder onderwijs. Door de professionalisering van schoolbesturen werd de afstand tot de ouderachterban ook groter. Tegelijkertijd kreeg het openbaar onderwijs de opdracht mee om te werken vanuit actieve pluriformiteit.³ Ouders (en leerlingen) zijn tot slot ook andere zaken gaan meewegen bij hun schoolkeuze: de nabijheid, kwaliteit en het klimaat op een school.

Vrijheid van onderwijs en het internationale recht

Stefan Philipssen ging vervolgens in op de verhouding tussen de vrijheid van onderwijs en het recht op onderwijs, zoals dat in internationale regelgeving bestaat. Het grootste verschil tussen het nationale en internationale recht zit in het perspectief: in het nationale recht wordt uitgegaan van de onderwijsaanbieder, terwijl internationale recht uitgaat van de onderwijsontvanger. De kern van onze drie deelvrijheden (vrijheid van stichting, richting en inrichting) is echter ook terug te vinden in het internationale recht.⁴

In het internationale recht staan twee deelrechten centraal: het recht op toegang, zoals de beschikbaarheid van onderwijs en de (fysieke) toegankelijkheid van onderwijs en het recht op aanbod, zoals de aanvaardbaarheid van onderwijs (iedere leerling moet op school terecht kunnen) en de aanpasbaarheid van onderwijs (aan de leerling).

³ Zie b.v. [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."

⁴ De vrijheid van stichting wordt met zo veel woorden door het internationale recht beschermd: zie bijv. [Art. 13 lid 4 IVESC](#). De vrijheid van richting overlapt met de vrijheid van godsdienst; zie bijv. [Art. 9 EVRM](#) waar ook over onderwijzen wordt gesproken. De vrijheid van inrichting heeft overlap met de vrijheid van vereniging ([Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 12](#))



De kernvraag bij de verhouding tussen nationaal en internationaal recht is hoe deze perspectieven met elkaar te verenigen? Daar kun je volgens Philipsen op twee manieren naar kijken. Enerzijds is er de zoektocht naar conforme interpretatie. Dit houdt in dat waar de Grondwet ruimte laat, de regelgeving zoveel mogelijk in overeenstemming met het internationale recht wordt geïnterpreteerd. Anderzijds zijn er zowel in het internationale recht als in de Grondwet weinig 'harde' normen: er is veel beleidsruimte mogelijk voor de nationale wetgever, met uitzondering van non-discriminatie-normen. Ook hier zit dus ruimte om de perspectieven met elkaar te verenigen.

2 Artikel 23 in de praktijk, tafel toegang en aanbod

Aan deze tafel zaten bestuurder Frank de Wit van VOS/ABB (openbaar onderwijs), Eveline Driest (bestuurder Sophia Scholen / bijzonder onderwijs) en Stefan Philipsen. De Kamerleden rouleerden in twee rondes. Frank de Wit benoemde twee actuele thema's waarbij de vrijheid van onderwijs enerzijds en de overheidszorg voor openbaar onderwijs (garantiefunctie) anderzijds met elkaar kunnen schuren.

Garantiefunctie openbaar onderwijs onder druk en zorgen over nieuwe en kleine scholen

Ten eerste zorgt de wet Meer ruimte voor nieuwe scholen in de praktijk ervoor dat er meer bijzondere scholen worden gesticht (vanuit particulier initiatief) en minder openbare scholen. Daarmee zou de garantiefunctie voor het openbaar onderwijs (verder) onder druk kunnen komen te staan. Er zijn daardoor minder scholen die de plicht en de verantwoordelijkheid hebben om er voor iedereen te zijn, vanuit elke levensbeschouwing.

Vanuit het perspectief van de instandhouding van scholen is de kleinescholen-toeslag in dunbevolkte gebieden essentieel is om de beschikbaarheid van onderwijs, zowel openbaar als bijzonder, te waarborgen. In dichtbevolkte gebieden kan die instandhoudingstoeslag in combinatie met het verruimde stichtingsbeleid echter ook voor andere problemen zorgen. Zo bestaan met betrekking tot het stichten van nieuwe scholen (die klein beginnen) zorgen over de acute problemen die kunnen ontstaan bij andere schoolbesturen: leerlingen en (schaars) personeel kunnen verplaatsen naar de nieuwe school, waardoor de druk op de bestaande school/scholen toeneemt: een dalende bekostiging als gevolg van minder leerlingen en een toenemende werkdruk voor het achterblijvende personeel. Ook zijn er zorgen om de kwaliteit van kleine scholen die in stand worden gehouden, of kwaliteitsverlies bij bestaande scholen als gevolg van wegtrekkend personeel. Daarnaast kunnen nieuwe scholen bestaande langere termijn plannen van gemeenten doorkruisen op het gebied van jeugdzorg, kinderopvang en onderwijs (huisvesting en tegengaan segregatie).



Keuzevrijheid van ouders richt zich niet alleen op onderscheid openbaar/bijzonder

Ook werd gesproken over de keuzevrijheid van ouders. Deze is overigens niet vastgelegd in de Grondwet, maar vloeit wel voort uit de vrijheid van stichting en richting. Een vraagstuk hierbij is hoe je een onderwijssysteem kunt vormen dat voldoende tegemoet komt aan de pedagogische vrijheid van ouders. Een lotingssysteem kan deze keuzevrijheid beperken, evenals het niet meer nabij aanwezig zijn van openbaar onderwijs. Eveline Driest merkt dat de keuzevrijheid van ouders niet altijd wordt ingegeven door keuze openbaar/bijzonder onderwijs, maar meer door de afstand tot de school, het onderwijsconcept (vaak vallen deze scholen onder algemeen bijzonder onderwijs, maar ook regelmatig onder het openbaar of bijzonder onderwijs), of doordat ze toch nog iets aan hun kinderen willen meegeven van (een bepaalde) levensbeschouwing.

Vrijheid van richting is breder geworden, maar wordt ook begrensd

Verder werd doorgesproken over de vrijheid van richting en wie eigenlijk bepaalt wat een richting is. Voor de invoering van de wet Meer ruimte voor nieuwe scholen werd de richting bepaald door de categorieën die DUO hanteerde bij stichtingsaanvragen. Sinds de invoering van de wet doet de richting er niet meer toe voor de scholenstichting, dan gaat het om de belangstelling. De richting van een school wordt verder vormgegeven in de statuten van de school, die door het bestuur van de school worden opgesteld. Die vrijheid van richting biedt de mogelijkheid om personeel en leerlingen te selecteren (onderschrijven / voldoende naleven van de richting), maar komt in de praktijk bij enkele orthodox-religieuze scholen voor. Tegelijkertijd wordt de vrijheid van richting begrensd door de Algemene wet gelijke behandeling.

Leemtes in de wet bij stichten scholen in nieuwbouwwijken

Al geruime tijd passen volgens Eveline Driest de wettelijke kaders niet goed bij het stichten van scholen in nieuwbouwwijken. Hier zou een uitzondering moeten komen op het behalen van de stichtingsnormen, omdat externe factoren zoals bouwvertraging een rol kunnen spelen. Verder is bij nieuwbouwwijken volgens VOS/ABB de garantie van het openbaar onderwijs niet altijd het uitgangspunt. Momenteel kan iedere nieuwe toetreders in een nieuwbouwwijk in aanmerking komen voor het stichten van een nieuwe school. Om hieraan tegemoet te komen, zou volgens VOS/ABB een samenwerkingsschool een toepasselijke vorm kunnen zijn, waarbij het openbaar en bijzonder onderwijs samenwerken en vaak ook van hetzelfde gebouw gebruik maken. Dat is nu echter wettelijk niet mogelijk, omdat samenwerkingsscholen alleen kunnen ontstaan uit het samengaan van twee bestaande scholen.

Discussie over het duale bestel of over de overheidszorg

In de praktijk is het duale bestel dat met artikel 23 bestaat vooral zowel het openbaar als bijzonder onderwijs voor de aanwezige schoolbestuurders een gegeven, het is de context waarbinnen zij het onderwijs verzorgen. In het licht van de discussie over het leerrecht en de toegankelijkheid van onderwijs voor alle leerlingen, maar ook die over de kwaliteit van het onderwijs, gaat het vaak over de positie van het bijzonder onderwijs en de grip die de overheid daarop heeft. Dat roept vragen op over de wenselijkheid van het duale bestel en het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs, ook in het licht van de



ontwikkelingen (diversere leerlingpopulaties, veralgemenisering bijzonder onderwijs en verbijzondering openbaar onderwijs) die in de presentatie van professor Huisman aan de orde kwamen. Een andere invalshoek zou volgens Stefan Philipsen kunnen zijn om het duale stelsel zelf niet ter discussie te stellen, maar na te denken over wat goede overheidszorg is. Dan gaat het bijvoorbeeld over de vraag of de overheid haar verantwoordelijkheid voor het *openbaar* onderwijs nog goed kan waarmaken, nu het in de praktijk meer op afstand staat. Maar het gaat ook over de kwaliteitseisen die de overheid kan stellen aan zowel het openbaar als bijzonder onderwijs, een gemeenschappelijke kern, waarna vervolgens de vrijheid van inrichting en pedagogische autonomie geldt.



3 Artikel 23 in de praktijk, tafel kwaliteitsopvattingen, overheidssturing en identiteit

Het gesprek aan deze tafel verliep eveneens in twee rondes met wisselende Kamerleden en vaste deelnemers Mark Buck van Verus (bijzonder onderwijs), schoolbestuurder Inge Vaatstra (scholengroep Aurora, openbaar onderwijs) en Pieter Huisman. Het onderwerp van de gesprekstafel zag op onderwerpen als deugdelijkheidseisen, de verhouding tussen het "wat" en het "hoe", de eigen identiteit van scholen en het handelingsperspectief van scholen. Door de aanwezige Tweede Kamerleden werden diverse vraagstukken ter tafel gebracht en vragen gesteld. Welke mogelijkheden zijn er om in te grijpen bij ernstige incidenten op scholen? Is dit aan de inspectie of is het strafrecht in bepaalde gevallen de juiste route? Hoe verhouden lotingssystemen zich tot artikel 23 Grondwet? Is de stapeling van eisen, verwachtingen en wetten ten opzichte van scholen realistisch?

Leidt een goede wet ook tot goed onderwijs?

Het gesprek werd gevoerd aan de hand van een stelling van professor Huisman, namelijk dat een goede wet nog geen goed onderwijs maakt. Hij lichtte toe een instrumentele visie op wetgeving waar te nemen. Er is sprake van een risicoregelreflex. Huisman benadrukt het belang van de uitgangspunten van noodzaak en proportionaliteit als het gaat om wetgeving. Als voorbeeld wordt genoemd een incident met discriminerende onderwijsmaterialen en leerstof. Moet zo'n situatie worden opgelost met een wet, of past dit meer bij het strafrecht? En zelfs als er sprake is van een goede wet, maakt dit nog niet dat dit goede onderwijs oplevert.

Vanuit het onderwijsveld werd door mevrouw Vaatstra en de heer Buck onder meer naar voren gebracht dat zij zich niet herkennen in de uitkomsten van OESO-onderzoek dat Nederlandse scholen een zeer hoge mate van autonomie kennen. Er bestaat een zeer groot aantal deugdelijkheidseisen, waarin in de afgelopen jaren ook veel accentverschuivingen zijn geweest. Voor scholen is de regeldruk groot. Veel problemen in de samenleving lijken nu in het onderwijs te worden belegd. Mevrouw Vaatstra en de heer Buck pleiten voor meer structuur en continuïteit en minder deugdelijkheidseisen.

De leraar maakt goed onderwijs

Hangt de kwaliteit van onderwijs niet met name af van de kwaliteit van de leraar, zo vragen de Kamerleden. Goede leraren die bekwaam en bevoegd zijn, zijn basis. Mevrouw Vaatstra en de heer Buck doen in dit kader een pleidooi om vooral te sturen op het verbeteren van de kwaliteit van leraren. Om bijvoorbeeld te bevorderen dat leerlingen gaan lezen, dient men te bevorderen dat leraren (in opleiding) zelf ook lezen. Positief in dit verband is dat bij de lerarenopleidingen al ontwikkelingen zichtbaar zijn.

Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor de professional, maar die wordt door de cumulatie van regels ingesnoerd. Leraren moeten al vrij veel verantwoorden en registreren. Ook het meedenken en mee willen bepalen door ouders is soms lastig. Wisselingen in kwaliteitseisen zorgen voor onduidelijkheid in wat we verwachten van leraren.



Verder geven zij aan dat kwaliteit van onderwijs meer is dan behaalde schoolresultaten. Het gaat ook om burgerschapsvorming, die behalve uit een politiek-democratische component ook bestaat uit een meer morele en sociale component. Deze component kan ook bijdragen aan het welzijn van leerlingen. Op dit vlak wordt het onderwijs misschien wel onderbenut, meent de heer Buck.